



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Mutter Christa / Moussa Elias

2021-CE-60

### **Retard inacceptable et illégal dans le processus de naturalisation et mise en danger par des entretiens personnels pendant la pandémie de Covid**

#### **I. Question**

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la loi révisée sur le droit de cité fribourgeois, la grande majorité des entretiens avec les candidats pourraient être suspendus car ils concernent des candidatures de deuxième et troisième génération ou les entretiens effectués au niveau communal sont suffisants selon la loi. Le Grand Conseil, le service cantonal (IAZEA / SAINEC) et la Commission des naturalisations n'ont pas réussi, à l'époque, à inclure également les demandes en cours et à les traiter sans longs entretiens.

#### **Problèmes non résolus depuis 2017**

Même après 2017, la Commission a insisté sur le fait que l'audition des candidats, dont le dossier avait été jugé absolument correct et complet par le Service, la commune et l'autorité fédérale, devait continuer à être menée de manière très précise. Nous constatons que la problématique de l'audition soulevée par la question parlementaire Schnyder / Garghentini en 2014 n'a pas fondamentalement changé depuis. Ainsi, des centaines de dossiers à traiter selon l'ancien droit ont été et sont toujours traînés depuis des années avec une ardeur bureaucratique et une mesquinerie étouffante et ceci à tous les niveaux – Service, communes et Commission.

#### **Tribunal fédéral et SEM : délai raisonnable au lieu de déni de justice**

Le Tribunal fédéral et le manuel du Secrétariat d'Etat aux migrations, en revanche, ont toujours déclaré que les demandes qui remplissent toutes les conditions formelles doivent être traitées dans un délai raisonnable, par exemple : « Selon l'article 29 al. 1 Cst toute personne a le droit à un traitement égal et équitable dans un délai raisonnable dans les procédures devant les organes judiciaires et administratifs." Dans le cadre de la naturalisation simplifiée, le délai normal est de 18 mois. Selon le Tribunal administratif fédéral, dans un arrêt C-8034/2008 du 5 mars 2009, cinq ans ne devraient être justifiés que dans des cas exceptionnels complexes.

La durée d'un maximum de trois ans pour une procédure normale découle de la durée de validité de l'autorisation fédérale : « Pour apprécier si la durée d'une procédure de naturalisation peut être considérée comme appropriée, il faut tenir compte du fait que l'autorisation fédérale de naturalisation, qui est une condition pour la naturalisation au niveau communal et cantonal, est limitée à trois ans (art. 13 al. 3 LN; ATF 130 I 140 E. 4.2 p. 147). Avec ce délai, le législateur s'est conformé au droit à un traitement dans un délai raisonnable conformément à l'article 29 al. 1 Cst. La possibilité de prorogation prévue à l'article 13 al. 3 LN ne devrait être accordée qu'à titre exceptionnel, faute de quoi le délai serait sans objet. » (manuel SEM)

Important : Si le délai de trois ans après l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation est dépassé, également par la faute des autorités cantonales, cette autorisation expire et les candidats qui ont tout fait correctement se retrouvent sans rien. Et : *l'autorité cantonale compétente rend la décision de naturalisation dans un délai d'un an à compter de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Passé ce délai, l'autorisation fédérale de naturalisation perd sa validité.*

Dans le canton de Fribourg, TOUTES les « anciennes demandes selon l'ancien droit » sont pendantes depuis plus de quatre ans, parfois depuis cinq à dix ans. Concrètement, cela signifie qu'il y a un déni de justice formel ou au moins un retard tout aussi illégal selon l'article 29 al. 1 Cst.

Il est également important de relever : « une mauvaise organisation ou la surcharge éventuelle d'une commission ne sont pas une raison juridiquement valable pour retarder une procédure. Les candidats ont le droit de voir leur demande traitée en temps utile, comme le déclarent clairement le Tribunal fédéral et le SEM : « Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peut toutefois justifier la lenteur excessive d'une procédure, dans la mesure où il appartient à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; voir aussi arrêt du TF 1P.449 / 2006 du 15 septembre 2006 considérant 3.1). »

Les candidats qui se plaindront du retard des demandes en cours depuis 2015, par exemple, seront très probablement admis au tribunal. Toutefois, il est évident que seuls quelques rares candidats à la naturalisation déposent une plainte afin de ne pas retarder davantage la procédure, en augmenter le coût, ou la compromettre.

### **Aggravation par la situation corona et réaction incompréhensible de la Commission**

En 2020, la situation s'est aggravée en raison de la pandémie de coronavirus :

En 2020, pratiquement toutes les commissions du Grand Conseil se sont réunies en vidéoconférence pendant des mois. La Commission des naturalisations, quant à elle, s'en est tenue à l'audition en présentiel, face à face avec les candidats. En 2021, les commissions du Grand Conseil doivent se conformer aux directives fédérales sur instruction de la présidence et, en règle générale, se réunir par vidéoconférence, à l'exception d'une dérogation explicite. La Commission de naturalisation s'est explicitement exemptée de demander une telle autorisation !

Cela signifie que toutes les personnes présentes se mettent en danger, celui-ci étant accentué par les nouvelles mutations du Covid 19 - malgré les options techniques disponibles ! - que des mesures organisationnelles compliquées doivent être prises pour réduire le nombre de demandes traitables, ou que les demandeurs doivent prendre la décision difficile de refuser de se présenter à un entretien, ce qui complique, compromet ou fait échouer leur procédure longue et coûteuse.

D'autre part, cela a entraîné une diminution des entretiens et des retards supplémentaires dans les naturalisations.

Il n'est pas clair si la responsabilité en incombe davantage à l'administration ou au Grand Conseil respectivement à sa Commission. Nous adressons donc les questions suivantes au Conseil d'Etat et, parallèlement, au Bureau du Grand Conseil :

1. Combien de demandes de naturalisation sont en cours au 1.1.2021, et combien d'entre elles sont en attente depuis plus de 18 mois ? Combien d'entre elles ont déjà été soumises en 2016 ou avant ? Combien de dossiers et combien de personnes sont concernées ?

2. Pourquoi ni le Conseil d'Etat ni le Bureau du Grand Conseil n'ont-ils veillé en 2020 à ce que la Commission des naturalisations interrompe la pratique des entretiens en présentiel et cherche une autre solution, par exemple des entretiens de synthèse par 1-2 membres de la Commission par vidéoconférence ou par téléphone ? De telles mesures ont-elles été prises en 2021 ?
3. Le Conseil d'Etat est-il conscient que le retard dans le traitement des demandes formellement correctes et complètes pendant une période de plus de quatre ans est formellement un retard de justice, voire un déni de justice ? Que compte faire le Conseil d'Etat face à cette situation intenable ?
4. Le Conseil d'Etat est-il conscient des conséquences d'un retard de plusieurs années dans le traitement d'une demande de naturalisation ? Il convient de mentionner les problèmes de recherche d'emploi, les problèmes financiers (par exemple, obtention d'un prêt bancaire, ouverture d'un compte bancaire, etc.), les difficultés à trouver un apprentissage, voire l'interdiction d'exercer certaines professions, les problèmes de logement. Pour de nombreux demandeurs et leurs familles, ce type de déni de droit entraîne également de graves charges psychologiques. Que fait le gouvernement pour alléger ces charges ?
5. Le Conseil d'Etat est-il prêt à traiter sans délai et sous une forme simplifiée toutes les demandes en suspens - et il s'agit ici uniquement des demandes complètes et correctes des personnes et des familles qui attendent depuis plus de 18 mois, en particulier toutes les demandes relevant de l'ancien droit :
  - 5.1. En raison de la situation de pandémie, de renoncer immédiatement à des entretiens personnels détaillés et de traiter les demandes sur la base des dossiers ;
  - 5.2. De charger les communes de transmettre toutes les anciennes demandes de manière accélérée avec un questionnaire simplifié et un procès-verbal correspondant, qui sert alors également de preuve de l'entretien au sens de la loi
  - 5.3. Compte tenu de la situation exceptionnelle, renvoyer ces demandes en bloc au Grand Conseil sans entretien ou, à défaut, proposer un mode d'entretien rapide et abrégé comme alternative : Un court appel vidéo ou téléphonique ou une courte réunion personnelle (5 minutes) avec un membre de la Commission chacun, afin que tous les dossiers puissent être traités dans un délai de quelques semaines.

*12 février 2021*

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Avant de répondre aux questions posées, le Conseil d'Etat estime utile de revenir sur certaines affirmations portées en guise d'introduction par leurs auteurs.

### **1. La date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale et cantonale sur la nationalité et le droit de cité**

Les nouvelles législations, tant fédérale que cantonale, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, et non pas le 1<sup>er</sup> janvier 2017 comme l'écrivent les députés Mutter et Moussa.

## 2. Les candidats de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> génération et la renonciation à des entretiens pour ces dossiers et ceux soumis à l'ancien droit

Les députés Elias Moussa et Christa Mutter affirment que « *la grande majorité des entretiens avec les candidats pourraient être suspendue car ils concernent des candidatures de deuxième et troisième génération où les entretiens effectués au niveau communal sont suffisants selon la loi* ».

- a) Selon les statistiques effectuées pour les années 2016 à 2020, les candidatures se répartissent en moyenne par 70 % pour les dossiers de 1<sup>ère</sup> génération, et 30 % pour les dossiers de 2<sup>ème</sup> génération.

Les personnes candidates de 1<sup>ère</sup> génération dont le dossier est soumis à l'ancien droit doivent obligatoirement être auditionnées par la Commission des naturalisations du Grand Conseil.

- b) Les dossiers de 3<sup>ème</sup> génération suivent une procédure en très grande partie fédérale. La Commission des naturalisations du Grand Conseil n'intervient pas dans le traitement de ce type de dossier ; elle ne procède donc, à fortiori, jamais à l'audition de candidats et candidates de 3<sup>ème</sup> génération.
- c) Les députés Moussa et Mutter reprochent au Grand Conseil, au Service cantonal (IAZEA / SAINEC) et à la Commission des naturalisations de n'avoir pas inclus, à l'époque, également les demandes en cours, donc celles relevant de l'ancien droit, de manière à pouvoir les traiter sans audition.

Il s'agit là d'un choix politique, ancré à l'art. 55 LDCF.

## 3. Selon les députés Moussa et Mutter, « *des centaines de dossiers à traiter selon l'ancien droit ont été et sont toujours traînés depuis des années avec une ardeur bureaucratique et une mesquinerie étouffante et ceci à tous les niveaux – service, commune et commission* ».

La situation relative aux dossiers en traitement est actuellement la suivante :

- a) Au SAINEC

Un délai de traitement prolongé est à nouveau observé s'agissant de l'élaboration des rapports initiaux d'enquête pour les procédures **ordinaires**, au sens de la LDCF (actuellement entre 6-8 mois), depuis mars 2020. Cet allongement est d'abord dû à l'élaboration de six décrets de naturalisation en 2020 (au lieu de quatre les années normales) ceci entre les mois de mars 2020 et de décembre 2020 et à la situation engendrée par le COVID-19. Cela a eu un impact dès mars 2020 sur le rythme d'élaboration des rapports d'enquête initiaux.

A noter aussi que les dossiers qui passent plus d'une année dans les communes suite à l'envoi par le SAINEC doivent obligatoirement être réactualisés en vue de leur examen par le SEM. Or, la situation dans les communes est la suivante :

- b) Dans les Communes

La plupart des communes réussissent à traiter les dossiers qui leur sont transmis par le SAINEC dans des délais que l'on peut qualifier d'usuels. A titre d'exemple, à fin mars 2021, la situation est la suivante dans quelques chefs-lieux et grandes communes :

- > Fribourg : 73 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 5.12.2016.

- > Bulle : 28 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 24.4.2015.
- > Villars-sur-Glâne : 15 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 11.3.2016.
- > Morat : 11 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 8.7.2020.
- > Romont : 10 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 18.7.2017.
- > Estavayer-le-Lac : 9 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 7.11.2016.
- > Châtel-Saint-Denis : 4 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 2.5.2018.
- > Guin : 2 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 23.12.2020.
- > Marly : 2 dossiers pendants. Le dossier en suspend actuellement le plus ancien devant cette commune lui a été transmis par le SAINEC en date du 13.4.2015.

Aussi longtemps que le dossier n'est pas retourné au SAINEC par la commune, la procédure ne peut simplement pas se poursuivre. Les dates de transmission des dossiers transcrites ci-dessus pourraient étonner. Toutefois, pareilles situations reposent en principe sur des raisons objectives, liées à la non-réalisation des conditions de naturalisation. Nous y reviendrons plus tard (cf. chiffre 4 let. b).

c) SEM

Le SEM traite les dossiers qui lui sont soumis par le canton en quatre mois en moyenne.

d) Commission des naturalisations du Grand Conseil

La Commission des naturalisations du Grand Conseil traite les dossiers de candidature qui lui sont soumis par le Conseil d'Etat sur la base des projets de décrets. Le nombre de candidatures proposées dans lesdits projets de décrets fait systématiquement l'objet de discussions entre le SAINEC et la Commission des naturalisations du Grand Conseil, car cette dernière doit être en mesure de s'organiser afin de procéder aux auditions. S'il y a trop de dossiers, elle peut n'être matériellement pas en mesure de les examiner tous en vue de la session du Grand Conseil pour laquelle le décret est prévu. A cet effet, et en principe, le projet de décret doit être adopté par le Conseil d'Etat et transmis à la Commission des naturalisations du Grand Conseil entre *trois* et *quatre* mois au moins avant la session du Grand Conseil qui lui sera dédiée.

L'affirmation des députés Moussa et Mutter selon laquelle le personnel du SAINEC, les membres des Commissions communales des naturalisations, souvent élus et élues des communes et les député-e-s élu-e-s membres de la Commission des naturalisations du Grand Conseil traitent ces dossiers de naturalisation « *avec une ardeur bureaucratique et une mesquinerie étouffante* » est totalement gratuite et n'engage que leurs auteurs.

#### 4. Le traitement des demandes de naturalisation dans un délai raisonnable

Se fondant sur le Manuel des naturalisations du SEM et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les députés Moussa et Mutter relèvent que le délai maximal de traitement admissible pour les procédures de naturalisation **simplifiées** est de 18 mois, et de trois ans pour les procédures de naturalisation **ordinaires**. Au-delà, les autorités se rendraient coupables d'un déni de justice.

Les députés Mutter et Moussa mélangent des notions du droit de la nationalité et en tirent des conclusions erronées. En effet :

- a) Les procédures de naturalisation simplifiées sont des procédures essentiellement fédérales dans lesquelles seul le SAINEC intervient, sur demande du SEM, pour procéder aux enquêtes requises par ce dernier. Les autorités communales et la Commission des naturalisations du Grand Conseil n'interviennent pas dans ces procédures.

En l'état, la plus ancienne demande de rapport d'enquête pour les procédures simplifiées, pendante devant le SAINEC, date d'octobre 2020 pour les 21 LN. Un seul dossier de rapport d'enquête pour une naturalisation simplifiée au sens de l'art. 51 LN est pendant au SAINEC, ceci depuis le 17 mars 2021 (rédaction de la présente réponse : fin mars 2021). Toutes les autres procédures simplifiées sont terminées devant le SAINEC, ou en attente d'un retour. A noter que pour les dossiers de personnes de troisième génération (art. 24a et 51a LN), le SEM n'a pour l'heure encore jamais demandé au SAINEC l'exécution d'un rapport d'enquête.

On peine ainsi à comprendre les motifs pour lesquels ce délai de 18 mois est cité par les députés Moussa et Mutter.

- b) Les procédures de naturalisation ordinaires sont, au contraire, des procédures essentiellement cantonales.

A lire leurs affirmations, il semble que les députés Moussa et Mutter partent de l'idée que les dossiers qui ont plus de 3 ans souffrent systématiquement d'un retard qui serait imputable au SAINEC, aux autorités communales ou à la Commission des naturalisations du Grand Conseil.

En réalité, les dossiers qui ont plus de trois ans ont en général atteint une telle durée, voire parfois malheureusement même plus, pour les motifs suivants :

> *Dossier incomplet*

Dans de tels cas, la procédure ne peut se poursuivre sans la collaboration active du candidat ou de la candidate aux fins par exemple, notamment sous l'ancien droit en présence de personnes titulaires d'un permis F, d'établir leur identité ou leur état civil avec certitude, ces données étant essentielle dès lors que c'est sous un état civil exact et réel qu'une personne doit devenir citoyenne suisse (cf. également l'art. 16 de l'Ordonnance fédérale sur l'état civil).

> *Demande suspendue ou reportée pour des motifs « de fond » divers*

Il s'agit là de la très grande majorité des motifs qui prolongent la procédure. Il s'agit par exemple de dossiers formellement complets, comme le relèvent les députés Moussa et Mutter, mais qui concernent des candidats et candidates dont l'intégration sociale, culturelle ou professionnelle n'est pas jugée comme aboutie par les autorités communales, le SEM, ou la Commission du Grand Conseil. Il en est de même pour les personnes qui ont subi des condamnations pénales fermes ou avec sursis après le dépôt de leur dossier. Dans de tels cas,

*au lieu de risquer une décision négative*, les candidats et candidates demandent ou acceptent généralement que le traitement de leur dossier soit suspendu devant l'autorité compétente.

Demeure la question du délai de traitement dans certaines communes. Afin de fluidifier la procédure, car son activité dépend aussi du rendu des décisions communales, le SAINEC envoie régulièrement des relances aux quelques communes qui tardent à statuer ; celles-ci sont toutefois libres d'en tenir compte ou non. Comme déjà souligné, si un dossier reste bloqué dans une commune ou au SEM, il ne peut pas avancer au niveau cantonal. A noter aussi, que la question de la suspension de la procédure fait l'objet d'une information spécifique dans les « Recommandations aux communes » du SAINEC ([https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-11/Naturalisation\\_recommandations%20%C3%A0%20l'intention%20des%20communes.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-11/Naturalisation_recommandations%20%C3%A0%20l'intention%20des%20communes.pdf) ; cf. p. 15)

## **5. Aggravation de la situation en raison du coronavirus et réaction incompréhensible de la Commission**

Les députés Moussa et Mutter critiquent la réalisation, par la Commission du Grand Conseil, d'entretiens de naturalisation en présentiel, mais affirment dans le même temps que cela aurait entraîné une diminution des entretiens et des retards supplémentaires dans les naturalisations.

D'ordinaire, ce sont quatre décrets de naturalisations qui sont présentés au Grand Conseil (en principe, ils sont prévus pour les sessions des mois de mars, de juin, d'octobre et de décembre). En 2020, *malgré l'annulation de la session du mois de mars, ce ne sont pas moins de six décrets, soit deux de plus que d'habitude, qui ont été adoptés par le Grand Conseil.*

L'affirmation des députés Mutter et Moussa est donc erronée.

### a) Déroulement des entretiens

#### > *Au SAINEC*

Dès le mois de mars 2020, et c'est d'ailleurs encore le cas à l'heure actuelle, les auditions de naturalisation ont été, sauf exception (p. ex : sur demande des requérants), effectuées par vidéoconférence.

#### > *Dans les communes*

Il appartient aux communes de s'organiser à cet égard, en pleine autonomie.

En octobre 2020 toutefois, le SAINEC a constaté une tendance de plus en plus marquée des commissions communales des naturalisations de repousser la tenue d'auditions en présentiel en raison de la pandémie, bien que celles-ci fussent encore autorisées. De ce fait, par circulaire datée du 29 octobre 2020 adressée par courriel à toutes les communes, le SAINEC a rappelé une nouvelle fois la possibilité de statuer sur dossier dans les affaires soumises au nouveau droit.

#### > *Par la Commission des naturalisations du Grand Conseil*

Dès le mois de mars 2020, la Commission des naturalisations du Grand Conseil s'est posé la question de savoir comment poursuivre ses activités. Elle a décidé de poursuivre les auditions en présentiel, dans le respect strict des exigences sanitaires. En collaboration avec le SAINEC, une salle de conférence remplissant toutes les exigences sanitaires lui a été mise à disposition dans le bâtiment des Arsenaux. Grâce à cette collaboration, la Commission des naturalisations du Grand Conseil a pu mener à leur terme les six projets de décrets qui lui ont été soumis par le

pouvoir exécutif entre les mois d'avril et de décembre 2020. Cela continue en 2021. A noter toutefois qu'en 2021, en raison des élections cantonales, ce ne sont vraisemblablement que trois décrets qui, faute de temps, pourront être examinés par la commission des naturalisations du Grand Conseil. Le dernier, à savoir celui prévu pour la session de novembre 2021, est d'ores et déjà en cours de préparation. Il lui sera transmis en juin 2021.

En définitive, malgré les conditions sanitaires difficiles et l'annulation de la session de mars 2020, ce sont à quelques personnes près autant de candidats et candidates qui ont été naturalisés en 2020 qu'en 2019.

En complément à ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

**1. Combien de demandes de naturalisation sont en cours au 1.1.2021, et combien d'entre elles sont en attente depuis plus de 18 mois ? Combien d'entre elles ont déjà été soumises en 2016 ou avant ? Combien de dossiers et combien de personnes sont concernées ?**

- a) A la fin mars 2021, ce sont 1258 dossiers de naturalisation ordinaire qui sont en cours à savoir :
- > 451 dossiers sont en attente du rapport d'enquête initial au SAINEC. Les plus anciens dossiers datent en principe du mois de juillet 2020. Le délai d'attente a considérablement augmenté durant l'année 2020 pour l'exécution des rapports d'enquête initiaux, en raison des circonstances COVID-19, des forces en personnel mises à disposition pour élaborer six décrets en 2020 et les rapports d'enquête complémentaires qui les accompagnent souvent.
  - > 227 dossiers de naturalisation ordinaire sont pendants devant les communes.
  - > 186 dossiers de naturalisation ordinaire sont pendants devant le SEM.
  - > 148 dossiers étaient intégrés dans le projet de décret n° 1 de 2021, qui vient de passer devant le Grand Conseil.
  - > 130 dossiers viennent d'être intégrés au projet de décret des naturalisations prévu pour le mois de juin 2021 ;
  - > plus d'une centaine de dossiers supplémentaires, déjà prêts eux aussi, sont en attente pour être, si possible, intégrés au(x) projet(x) de décret(s) prévu(s) pour le mois de novembre 2021.

Le nombre maximal de dossiers qui peuvent être prévus dans les projets de décrets oscille entre 120 et 150 en fonction du temps que peut dégager la Commission du Grand Conseil pour procéder à leur étude.

- b) 90 dossiers de naturalisation ordinaire encore en cours à fin mars 2021 ont été déposés en 2016 ou avant. Ils sont en suspend soit auprès des communes, soit auprès du SEM ou parfois de retour en suspend auprès du SAINEC, ceci par exemple à cause d'une condamnation pénale prononcée dans l'intervalle, de problèmes de poursuites, ou parce que les personnes concernées ont demandé à être retirées d'un décret de naturalisation au vu d'un préavis négatif du Grand Conseil (souvent en raison de connaissances insuffisantes ou de problèmes d'intégration). Devant les autorités précitées, la suspension se fait en général sur demande ou moyennant l'accord des personnes concernées.
- c) Concernant les dossiers de naturalisation facilitée de toutes sortes, 73 d'entre eux doivent faire l'objet d'un rapport d'enquête ou d'un préavis au SAINEC, 119 autres sont actuellement à



l'étude au SEM, et 20 autres encore sont en cours de traitement au SEM pour éventuelle annulation d'une naturalisation facilitée. Le plus ancien dossier de naturalisation en traitement au SAINEC a été reçu de la part du SEM en octobre 2020 (état mars 2021).

- d) Le système informatique ne permet pas de sortir la statistique demandée sous l'angle du nombre de personnes concernées.

Cela étant dit, il y a lieu de rappeler que ces chiffres varient chaque jour.

**2. Pourquoi ni le Conseil d'Etat ni le Bureau du Grand Conseil n'ont-ils veillé en 2020 à ce que la Commission des naturalisations interrompe la pratique des entretiens en présentiel et cherche une autre solution, par exemple des entretiens de synthèse par 1-2 membres de la Commission par vidéoconférence ou par téléphone ? De telles mesures ont-elles été prises en 2021 ?**

- a) De manière générale, à ce sujet, il est renvoyé au chiffre 5 ci-dessus.
- b) En vertu de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de dire à la Commission des naturalisations du Grand Conseil ce qu'elle a à faire. Une salle d'audition conforme et bien équipée a toutefois été mise à sa disposition à sa première demande.
- c) *Associée à la présente réponse, la Commission des naturalisations s'exprime comme suit :*

*En 2020, la Commission des naturalisations a suspendu les auditions des candidats durant près de trois mois, de mars à fin mai. Le Bureau du Grand Conseil a validé le principe des auditions en présentiel lors de ses séances du 2 et 29 avril 2020 pour autant que les mesures sanitaires en vigueur à ce moment-là soient respectées. Dès lors, depuis juin 2020, la Commission siège dans le bâtiment du SAINEC, dans une salle qui a été validée par l'OCC et l'OCS. A aucun moment les requérants n'ont été mis en danger.*

*Les séances en visioconférence ne sont pas une option. En effet, les membres de la Commission des naturalisations doivent étudier les dossiers papier des requérants. Ces derniers sont confidentiels. Ils ne peuvent être emportés à domicile pour des raisons de protection des données. De plus, il est important de relever que beaucoup de requérants ont à cœur de se présenter devant la Commission. L'audition représente la concrétisation d'un long processus.*

*Enfin, recourir à des entretiens de synthèse par un à deux membres de la Commission des naturalisations serait contraire à la loi. La Commission est démocratique ; elle ne peut déroger à ce principe. Elle examine chaque dossier avec respect, bienveillance et égalité de traitement. Elle n'a pas pour but de sanctionner les candidats.*

**3. Le Conseil d'Etat est-il conscient que le retard dans le traitement des demandes formellement correctes et complètes pendant une période de plus de quatre ans est formellement un retard de justice, voire un déni de justice ? Que compte faire le Conseil d'Etat face à cette situation intenable ?**

- a) De manière générale, concernant le traitement des demandes de naturalisation dans un délai raisonnable, il est d'abord renvoyé au chiffre 4 ci-dessus.
- b) Pour le surplus, le Conseil d'Etat est d'avis que seules des adaptations légales permettant la renonciation à toutes les auditions par les autorités politiques, y compris par exemple les

communes, respectivement le transfert de la compétence d'octroyer le droit de cité cantonal au Conseil d'Etat, permettraient de faire considérablement accélérer le processus. Cette option n'a toutefois pas été acceptée politiquement et n'est pas à l'ordre du jour.

c) *Associée à la présente réponse, la Commission des naturalisations s'exprime comme suit :*

*La Commission estime que cette question ne lui est pas adressée. Elle tient toutefois à signaler qu'elle met tout en œuvre pour traiter les dossiers dans les meilleurs délais. Elle siège deux matinées par semaine, sauf pendant les vacances scolaires ou les semaines de sessions du Grand Conseil. Elle procède à 16 auditions ou examine une bonne trentaine de demandes sur dossier par semaine. En 2020, elle a comblé le retard pris durant les mois de mars, avril et mai en siégeant durant le mois de juillet et en accélérant le rythme des séances en septembre. De ce fait, elle a, durant toute l'année, étudié 497 dossiers et naturalisé 782 personnes. Ces chiffres sont à peu près identiques à ceux des années précédentes. L'année dernière par exemple, 60 demandes dont le dossier tombait sous le coup de la nouvelle loi ont été naturalisées sans audition par la Commission du Grand Conseil.*

*La Commission étudiera la possibilité d'alléger la procédure quand elle aura le recul nécessaire à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.*

**4. Le Conseil d'Etat est-il conscient des conséquences d'un retard de plusieurs années dans le traitement d'une demande de naturalisation ? Il convient de mentionner les problèmes de recherche d'emploi, les problèmes financiers (par exemple, obtention d'un prêt bancaire, ouverture d'un compte bancaire, etc.), les difficultés à trouver un apprentissage, voire l'interdiction d'exercer certaines professions, les problèmes de logement. Pour de nombreux demandeurs et leurs familles, ce type de déni de droits entraîne également de graves charges psychologiques. Que fait le gouvernement pour alléger ces charges ?**

Le Conseil d'Etat rappelle que les personnes qui déposent un dossier de naturalisation sont actuellement toutes au bénéfice d'un permis C. Il ne se permet pas d'imaginer que cette situation entraîne pour toutes les personnes concernées les conséquences évoquées par les députés Moussa et Mutter.

En ce qui concerne les personnes encore au bénéfice d'un permis B ou F qui ont déposé leur demande avant le 31.12.2017 et donc sous l'empire de la loi fédérale de 1952, le Conseil d'Etat est tout à fait conscient des conséquences qu'une longue procédure pourrait avoir sur leur situation personnelle. Cependant, comme déjà indiqué, les raisons en lien avec le temps de traitement de ces dossiers sont multifactorielles. Lorsque des dossiers connaissent des blocages dans le bon déroulement de la procédure, c'est principalement parce que l'intégration sociale, culturelle ou professionnelle des personnes concernées n'est pas encore aboutie ou alors que les conditions de naturalisation ne sont manifestement pas toutes remplies (impôts pas à jour, inscriptions au casier judiciaire, etc.). Dans ces circonstances, leur dossier est transmis à l'autorité communale dès qu'il permet au moins une entrée en matière de sa part. A défaut, ce sont des communes qui parfois se plaignent auprès du SAINEC de recevoir des dossiers qui ne remplissent manifestement pas les critères pour l'octroi du droit de cité communal.

Il convient enfin de préciser qu'actuellement le SAINEC n'a quasiment plus de dossiers de personnes au bénéfice d'un permis F ou B et que souvent, si ces dossiers ne sont pas encore clos, c'est pour les raisons évoquées dans les considérations générales qui précèdent, notamment au chiffre 4, let. b, 2<sup>ème</sup> tiret, ci-dessus.

**5. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à traiter sans délai et sous une forme simplifiée toutes les demandes en suspens - et il s'agit ici uniquement des demandes complètes et correctes des personnes et des familles qui attendent depuis plus de 18 mois, en particulier toutes les demandes relevant de l'ancien droit :***

Le Conseil d'Etat est tenu par le cadre légal. Au surplus, le délai de 18 mois mentionné par les députés Mutter et Moussa n'a de pertinence que pour les procédures (fédérales) simplifiées (cf. ch 4, let. a).

- 5.1. En raison de la situation de pandémie, de renoncer immédiatement à des entretiens personnels détaillés et de traiter les demandes sur la base des dossiers ;*
- 5.2. De charger les communes de transmettre toutes les anciennes demandes de manière accélérée avec un questionnaire simplifié et un procès-verbal correspondant, qui sert alors également de preuve de l'entretien au sens de la loi ;*
- 5.3. Compte tenu de la situation exceptionnelle, renvoyer ces demandes en bloc au Grand Conseil sans entretien ou, à défaut, proposer un mode d'entretien rapide et abrégé comme alternative : Un court appel vidéo ou téléphonique ou une courte réunion personnelle (5 minutes) avec un membre de la Commission chacun, afin que tous les dossiers puissent être traités dans un délai de quelques semaines.*

a) Le Conseil d'Etat s'exprime comme suit sur les questions 5.1, 5.2 et 5.3 :

- > En ce qui concerne la promotion du traitement simplifié des dossiers soumis au nouveau droit, le Conseil d'Etat souligne que les communes ont été informées de la possibilité qui est la leur de statuer uniquement sur dossier. Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le SAINEC a organisé des séances d'information à l'intention des autorités communales. Cette possibilité a été présentée aux représentants des communes ayant participé à ces soirées d'information. En outre, en date du 29 octobre 2020, une information a encore été faite aux communes du canton pour leur rappeler les possibilités offertes par la nouvelle loi sur le droit de cité fribourgeois, en particulier celle de pouvoir statuer dans certains cas sur la base du seul dossier qui leur est remis. Lors de la transmission de chaque dossier aux autorités communales, cette possibilité prévue par la loi est systématiquement rappelée. Enfin, cette possibilité figure également en bonne place dans les « Recommandations aux communes » élaborées par le SAINEC (<https://www.fr.ch/vie-quotidienne/permis-de-sejour-et-naturalisation/naturalisations> ; cf. notamment p. 11). Il appartient aux autorités communales d'utiliser les possibilités de simplification offertes par la nouvelle loi. L'application de ces nouvelles dispositions doit permettre de raccourcir les délais de procédure et en simplifier les étapes en évitant les auditions superflues. Le SAINEC a fait et fera encore un travail d'information en la matière, mais il n'a pas la compétence, comme le Conseil d'Etat d'ailleurs, de forcer la main aux communes dans un sens ou dans un autre, surtout lorsqu'il s'agit pour ces dernières, on le rappelle, d'octroyer le droit de cité de leur commune.

- > Concernant les dossiers soumis à l'ancien droit, le cadre légal et procédural est clair. Par ailleurs, le SAINEC procède à intervalles réguliers à la relance de tous les dossiers encore en suspens auprès de lui, des communes ou du Secrétariat d'Etat aux migrations. Toutefois, si bon nombre de demandes restent encore en suspens, c'est pour des motifs liés à la non-réalisation de conditions de naturalisation.

b) *Associée à la présente réponse, la Commission des naturalisations s'exprime comme suit sur la question 5.1 :*

*La Commission des naturalisations auditionne systématiquement les candidats de 1<sup>re</sup> génération car la loi l'impose. Les candidats de 2<sup>e</sup> génération sont, le plus souvent, naturalisés sur dossier. La grande majorité de ces personnes est naturalisée sans être auditionnée par la Commission du Grand Conseil. Elles sont entendues si leur dossier fait mention de problèmes tels que connaissances insuffisantes, une poursuite, des impôts impayés ou une inscription au casier judiciaire, etc.*

En plein accord avec les dispositions légales en vigueur, une solution pour accélérer l'issue de la procédure pourrait consister en l'élaboration, par le Conseil d'Etat, de projets de décret des naturalisations sans tenir compte de la capacité de traitement de la Commission des naturalisations du Grand Conseil. Le processus correspondrait ainsi à la pratique en usage pour tous les autres actes qui doivent être examinés par une Commission parlementaire. Cela permettrait de réduire le nombre de dossiers en attente de place dans un décret devant le SAINEC, mais cela ne réglerait pas forcément le problème. En effet, dans le cas où, faute de temps pour la Commission du Grand Conseil d'examiner les projets de décrets transmis, ceux-ci ne pourraient pas être adoptés rapidement par le plénum du Grand Conseil, le SAINEC devrait les réactualiser une fois de plus lors de leur examen par la Commission du Grand Conseil, vu l'écoulement du temps (y compris parfois demander de nouvelles autorisations fédérales de naturalisation). Par ailleurs, dans le cas où elle tenterait de tenir les délais, cela conduirait à une surcharge de travail énorme pour la Commission du Grand Conseil, qui tient d'ores et déjà ses séances à un rythme très soutenu. Pour terminer, il est rappelé que l'obtention de la naturalisation ne doit pas se réaliser sur la base d'un dossier formellement complet, comme semblent le croire ou le souhaiter les députés Moussa et Mutter. Une entrée en matière peut se faire sur la base d'un dossier formellement complet, mais ce sont bien les conditions matérielles qui doivent être remplies par les candidates et les candidats pour qu'ils puissent devenir citoyennes et citoyens d'une commune, du canton, et de la Confédération suisse.

En substance, suivre les demandes des députés Moussa et Mutter reviendrait tout simplement à octroyer automatiquement la naturalisation aux requérants et requérantes après l'écoulement d'un certain nombre d'années, ce que les droits fédéral, cantonal et communal en vigueur ne permettent pas. Au demeurant, le Conseil d'Etat ne le souhaite pas.

17 mai 2021