



Fribourg, le 1^{er} juillet 2014

Commission cantonale pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme

Recommandations à l'intention du Conseil d'Etat concernant la procédure de naturalisation dans le canton de Fribourg

1. Introduction

Dans le cadre de ses travaux ordinaires sur les thèmes touchant à l'intégration des migrant-e-s, la Commission cantonale pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme (CMR) a décidé d'approfondir la question de la naturalisation. A cette fin, elle a constitué en son sein un groupe de travail ad hoc, et a confié au Bureau pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme (IMR) la tâche de réaliser une étude sur la naturalisation dans le canton de Fribourg, comprenant un comparatif avec la naturalisation dans d'autres cantons. Cette étude a été réalisée par Mme Thaïs Agostini, juriste, engagée à cette fin à l'IMR en tant que stagiaire, en étroite collaboration avec le groupe de travail de la CMR.

Cette étude sur la naturalisation a fait l'objet de trois séances plénières de la CMR à différents stades de sa réalisation. Au premier semestre 2014, la CMR a définitivement adopté l'étude et a dressé un catalogue de recommandations, propositions et observations destinées à améliorer la procédure fribourgeoise de naturalisation.

- > La CMR a décelé dans la procédure fribourgeoise de naturalisation des points dont l'amélioration doit être considérée comme nécessaire et prioritaire, tant du point de vue de l'efficacité de la procédure que du service aux candidat-e-s à la naturalisation. Ces points font l'objet de recommandations formelles.
- > D'autres points sont d'importance secondaire, mais mériteraient toutefois d'être améliorés. Ils font l'objet de propositions.
- > Enfin, sur des éléments de moindre importance, la CMR fait part d'observations.

2. Recommandations

2.1. Réduction du nombre d'auditions auxquelles le/la candidat-e doit se soumettre

La CMR constate qu'un-e candidat-e à la naturalisation dans le canton de Fribourg doit se soumettre à un minimum de 3 auditions partiellement redondantes : devant un fonctionnaire du Service de l'état civil et des naturalisations (SECiN), devant la commission communale de naturalisation et devant la commission des naturalisations du Grand Conseil. Lorsque la procédure est particulièrement longue, le SECiN estime parfois nécessaire de procéder à une nouvelle audition, portant le total à 4 auditions.

Dans les autres cantons étudiés, un-e candidat-e est en principe soumis à une seule audition : soit auprès de la commune, qui est en charge de l'instruction de la demande, soit (dans le canton de Neuchâtel) auprès du Service de la cohésion multiculturelle. L'autorité cantonale se réserve

toutefois le droit, si nécessaire, de procéder à une audition propre. Tel n'est toutefois que rarement le cas.

La CMR estime qu'il est excessif de soumettre un-e candidat-e à un minimum de trois auditions. Elle relève en outre que la réduction du nombre d'auditions permettrait une réduction des coûts bienvenue en cette période de restrictions budgétaires. La CMR est encline à penser que l'audition par la commission du Grand Conseil est celle qui se justifie le moins, dans la mesure où une audition par une autorité politique est déjà effectuée au niveau de la commune. Mais il pourrait aussi être envisageable de limiter la première audition par le SeCiN à une rencontre introductive avec les candidat-e-s dont le but se limiterait à la stricte constitution du dossier, sans questions de connaissances générales, ce qui impliquerait un considérable gain de temps de travail. Face à ces différentes options, la commission laisse en définitive au Conseil d'Etat le soin d'analyser de quelle audition la suppression renforcerait l'efficacité de la procédure, voire si la solution de ne retenir qu'une seule audition (avec une seconde audition optionnelle) peut être envisagée.

La CMR recommande de procéder à une révision de la procédure aboutissant au maintien de deux auditions seulement.

2.2. Mise sur pied de cours de préparation à la naturalisation pour les candidat-e-s à la naturalisation

Se fondant à la fois sur les données de l'étude et sur l'expérience de ses propres membres, la CMR constate que les candidat-e-s ne se voient pas proposer, par l'autorité, de cours de civisme, ou « cours de préparation à la naturalisation ». De tels cours, qui pourraient avoir lieu au niveau de la commune (pour les grandes communes) ou de manière regroupée au niveau du district, permettraient aux candidat-e-s de se préparer au mieux en vue des auditions, et de manière générale d'être parfaitement renseigné-e-s sur la procédure de naturalisation.

La CMR recommande de prévoir la mise sur pied de cours de préparation à la naturalisation.

2.3. Instauration du retour au/à la candidat-e à l'issue de l'audition par le SECiN

Alors que l'audition par le SECiN est censée être l'occasion de renseigner le/la candidat-e sur la procédure et de lui donner toutes les indications utiles pour le bon déroulement de la suite de la procédure, rien ne semble être fait dans ce sens. Contrairement à la pratique largement établie par les commissions communales, le SECiN ne procède à aucune discussion de type débriefing avec le/la candidat-e à l'issue de l'audition. Une telle discussion, conçue comme un service au candidat, permettrait pourtant justement de faire part au candidat des éventuelles faiblesses constatées lors de l'audition, et lui permettrait donc de combler ces lacunes en vue de l'audition communale.

La CMR estime en outre que la remise au/à la candidat-e du procès-verbal de son audition faciliterait sa préparation pour les étapes ultérieures du processus de naturalisation.

La CMR recommande d'instaurer une phase de retour au/à la candidat-e systématique à l'issue de l'audition par le SECiN, et de remettre le procès-verbal d'audition au/à la candidat-e.

2.4. Remplacement des auditions par la Police cantonale des candidat-e-s ressortissant-e-s de l'Union européenne

Dans la procédure fribourgeoise, les candidat-e-s à la naturalisation ressortissant-e-s de pays de l'Union européenne font l'objet d'une audition par la Police cantonale, le plus souvent dans les locaux de la gendarmerie. Si la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF, RSF 114.1.1) prévoit le recours à la collaboration de la Police cantonale, la CMR estime en revanche qu'une telle pratique est totalement inadaptée. La naturalisation ne relève en effet nullement d'une approche sécuritaire,

mais bien d'une approche sociale et intégrative. Les gendarmes ne sont en outre pas des spécialistes de la procédure de naturalisation et ne sont souvent pas à même, lors de ces auditions, de fournir des renseignements aux candidat-e-s. De nombreux témoignages montrent enfin que les gendarmes eux-mêmes sont peu à l'aise dans cet exercice.

La CMR recommande de mettre fin au recours à la Police cantonale pour procéder à des auditions dans la procédure de naturalisation. De telles auditions doivent dans tous les cas être effectuées par des personnes spécialisées dans le domaine de la naturalisation ou de l'intégration.

Subsidiairement, la CMR recommande de supprimer l'audition des personnes ressortissantes de l'Union européenne.

3. Propositions

3.1. Création d'une brochure d'information pour les candidat-e-s et amélioration des informations à disposition sur internet

La CMR constate que le canton de Fribourg (SECiN) ne propose pas aux candidat-e-s de brochure adaptée (simple, didactique, attrayante, illustrée) expliquant la procédure de naturalisation. Une telle brochure, telle qu'elle existe dans les autres cantons étudiés, paraît un instrument efficace et efficient pour renseigner les candidat-e-s sur l'état de leur demande tout au long de la procédure.

La CMR constate en outre que la présentation du thème de la naturalisation sur le site internet du SECiN pourrait être améliorée.

La CMR propose que soit réalisée une brochure d'information pour les candidat-e-s à la naturalisation et améliorée l'information délivrée sur internet.

3.2. Meilleure garantie de la confidentialité des échanges

De nombreux témoignages de candidat-e-s font état d'une certaine inadaptation des locaux du SECiN, notamment l'accueil, qui ne garantit pas la confidentialité des échanges et impose parfois aux tiers présents d'être confrontés à des informations privées et intimes sur la vie des personnes interrogées à la réception. Cette situation peut être gênante, et même humiliante, pour la personne concernée, est plusieurs tiers présents ont témoigné du malaise ressenti lorsqu'ils ont été confrontés à une telle situation. La CMR estime qu'un tel état de fait est incompatible avec une démarche positive telle que la naturalisation, et qu'il contrevient potentiellement à la protection des données. Il serait possible d'y remédier par une adaptation des locaux, par exemple sur le modèle des réceptions de certains offices des poursuites (cabines).

La CMR propose d'adapter les locaux du SECiN afin d'assurer une meilleure confidentialité des échanges.

3.3. Auditions délocalisées

Pour les candidat-e-s domiciliés dans la périphérie du canton, devoir se déplacer à Fribourg pour précéder à l'audition par le SECiN implique de prendre une demi-journée, voire une journée complète de congé.

En outre, sachant que les candidat-e-s doivent la plupart du temps répondre aux convocations du SeCiN durant leur temps de travail, il serait judicieux que le SeCiN précise clairement aux candidat-e-s les motifs de la convocation et une estimation de la durée de l'entretien, afin que les candidat-e-s puissent s'organiser en conséquence.

La CMR propose d'étudier la possibilité de procéder à des auditions délocalisées, par exemple à Bulle pour le Sud du canton ou à Morat pour le Nord du canton.

4. Observations

4.1. Formation du personnel

La CMR a été désagréablement surprise de découvrir des procès-verbaux d'auditions par le SECiN trahissant un certain manque de professionnalisme (retranscriptions tendancieuses, commentaires déplacés dans un document censé être purement objectif). En outre, il apparaît que certaines questions potentiellement choquantes sont posées sans aucune considération pour le degré d'intégration parfois très élevé du/de la candidat-e.

De tels éléments laissent entrevoir un déficit de formation du personnel concerné. Un effort de formation continue devrait permettre de doter le personnel de compétences sociales, psychologiques et interculturelles plus affirmées apportant un contrepois nécessaire à la dimension inquisitoriale de la fonction. Un tel rééquilibrage dans l'exercice de la fonction permettrait par exemple d'user d'une plus grande marge d'adaptation dans la conduite des auditions, ce qui en renforcerait à la fois la pertinence et l'efficacité.

4.2. Emoluments

La CMR constate qu'il existe de grandes différences dans les émoluments perçus par les différentes communes. Dans l'idéal, il conviendrait d'aboutir à une certaine harmonisation des émoluments communaux, afin d'assurer une égalité de traitement à toutes et tous les candidat-e-s à la naturalisation du canton.

4.3. Réception des nouveaux citoyens et nouvelles citoyennes

La CMR regrette que les personnes ayant bénéficié d'une naturalisation facilitée ne soient pas invitées à assister à la réception officielle des nouveaux citoyens et nouvelles citoyennes récemment naturalisé-e-s. Si la procédure n'a pas été pour elles aussi longue et exigeante que pour les personnes ayant suivi la procédure de la naturalisation ordinaire, l'accession à la nationalité suisse est pour elles tout aussi marquante et mémorable que pour les autres. La CMR estime donc qu'il serait élégant d'inviter également à la réception officielle les personnes ayant acquis la nationalité de façon facilitée.