

RAPPORT

accompagnant l'avant-projet de loi portant révision de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous remettre un avant-projet de révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois et son rapport explicatif. Le sommaire du présent rapport est le suivant :

- I Introduction
 - 1. Les motifs de la révision
 - 2. Les principales nouveautés de la révision
 - 3. Incidences financières et en personnel
 - 4. Conformité au droit européen
- II Commentaire des articles de l'avant-projet

I INTRODUCTION

1 Les motifs de la révision

L'article 69 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 a expressément prévu la suppression du denier de naturalisation et l'introduction d'une voie de recours en matière de naturalisation. Il convenait donc de modifier le texte de la loi sur le droit de cité en supprimant d'une part toute possibilité de perception d'un denier de naturalisation et d'autre part en introduisant la possibilité de recourir contre une éventuelle décision négative. Il s'agit là de l'exécution du projet n° 17 de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (cf. Rapport n° 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale).

Toutefois, le droit de la naturalisation est en constante évolution. Récemment, le Tribunal fédéral a été saisi d'un recours en matière de naturalisation qui a constitué une étape importante (l'arrêt « Emmen » ; ATF 129 I 217 – SJ 2004, p. 181). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que le vote aux urnes, pour l'octroi du droit de cité communal, n'était pas une procédure adéquate car cela violait certaines garanties constitutionnelles, en particulier l'interdiction de l'arbitraire. Dans cette affaire, les juges ont également considéré que tout requérant débouté devait pouvoir connaître les motifs d'un refus.

Enfin, le droit fédéral a également connu des modifications récentes. En matière de naturalisation ordinaire, le nouvel article 38 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN - RS 141.0) prévoit que les autorités fédérales, cantonales et communales peuvent percevoir uniquement des émoluments administratifs, limités à la couverture des frais. Le souci du législateur fédéral rejoint donc celui des Constituants fribourgeois de supprimer tout obstacle financier en matière de naturalisation.

La nouvelle Constitution cantonale, la nouvelle législation fédérale et l'arrêt Emmen imposaient donc une révision de notre législation cantonale en matière d'octroi du droit de cité fribourgeois.

2 Les principales nouveautés de la révision

L'actuelle loi sur le droit de cité fribourgeois a été adoptée par le Grand Conseil le 15 novembre 1996. Depuis lors, la législation cantonale n'a subi aucune modification. La présente révision est également l'occasion de procéder à certaines adaptations de notre législation en tenant compte également de l'évolution de la pratique et des expériences acquises dans le domaine de la naturalisation. Les nouveautés introduites dans le présent projet sont les suivantes :

2.1 Suppression du denier de naturalisation, cantonal ou communal

Cette suppression n'appelle pas de grand commentaire. Elle découle du texte de la nouvelle Constitution cantonale et également de la volonté du législateur fédéral. Il faut tout de même relever les incidences financières de cette modification qui signifiera une perte de recettes pour l'Etat d'environ 500'000 francs par année. Cette suppression concerne aussi le denier communal de naturalisation. A l'avenir, seuls des émoluments administratifs pourront être perçus, conformément au principe de la couverture des frais, sur la base du Tarif du 8 juillet 1997 des émoluments en matière de naturalisation (RSF 114.1.16).

2.2 Introduction d'une voie de droit contre les décisions négatives en matière de naturalisation

Suivant l'évolution du droit de la naturalisation, initiée notamment par l'arrêt Emmen, la Constitution impose désormais la possibilité pour une personne qui se voit refuser l'octroi du droit de cité communal ou cantonal de pouvoir déposer un recours. Un recours n'est possible que si les considérations à l'appui d'un refus sont connues. En toute logique, le corollaire d'une voie de droit est de disposer d'une motivation indiquant les raisons du refus.

2.3 Définition des éléments faisant partie de la notion d'intégration

Lors de la votation populaire du 26 septembre 2004, le peuple suisse a rejeté l'arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération. Un des volets méconnus de cette révision était l'introduction par la Confédération d'un concept et de recommandations en matière d'intégration. Un certain nombre d'éléments avaient été admis comme faisant partie de la notion d'intégration, dans le domaine de la naturalisation. Cette évolution était motivée notamment par l'importance croissante que cette notion prend en matière d'octroi de la nationalité suisse. La présente révision est l'occasion d'introduire dans le droit cantonal les réflexions faites alors par l'Office fédéral des migrations et de poser clairement les éléments faisant partie de la notion d'intégration (cf. Revue de l'état civil no 11/20004, page 385-390).

2.4 Délimitation d'un cadre en matière de conditions communales de résidence

L'avant-projet prévoit une disposition selon laquelle les communes ne peuvent fixer des conditions de résidence sur le territoire communal supérieures à un certain nombre d'années pour pouvoir déposer une demande de naturalisation. Le but est d'éviter de fixer des conditions de résidence susceptibles d'empêcher une telle procédure. A cet égard, les conditions de résidence cantonale sont de 3 ans. Il a été jugé utile de fixer les conditions de résidence communale de manière identique.

2.5 Indication des titres de séjour permettant de déposer une demande de naturalisation

La législation cantonale ne détermine pas le titre de séjour que doit posséder une personne demandant la nationalité suisse. Cependant, au cours des dernières années, s'est développée une pratique

tant au niveau fédéral que cantonal. La présente révision est l'occasion d'inscrire dans le texte de loi des règles claires concernant les conditions de séjour et d'établissement en Suisse pour pouvoir demander le droit de cité cantonal et la nationalité suisse.

2.6 Fixation d'un âge minimal pour déposer une demande de naturalisation

La loi fédérale n'apporte pas beaucoup d'éléments s'agissant de l'âge requis pour déposer une demande de naturalisation, se contentant de préciser que la requête faite par un mineur doit être déposée par son représentant légal et que dès 16 ans révolus, l'intéressé doit exprimer par écrit son intention d'acquérir la nationalité suisse. De facto, la loi fédérale laisse une notable liberté de manœuvre aux cantons. La loi cantonale de 1996 ne fixe pas de condition relative à l'âge de la personne déposant une demande de naturalisation. De leur côté, certaines communes fixent des conditions minimales en matière d'âge des demandeurs, n'appréciant pas que de très jeunes enfants fassent des demandes à titre individuel. Il en résulte une certaine diversité des conditions de résidence qui mérite d'être uniformisée à l'échelle du canton.

2.7 Attribution d'une compétence pour l'exécution des rapports d'enquête et portée de l'enquête

Le Service de l'état civil et des naturalisations est une autorité d'instruction. S'il ne prend pas de décision, il doit par contre réunir les informations nécessaires à la prise de décision. Si les articles 45 et 46 du Code de procédure et de juridiction administrative posent le principe que l'autorité doit procéder d'office aux investigations nécessaires dans le cadre de la prise d'une décision, il a semblé utile d'inscrire dans la loi spéciale le principe de la compétence du Service pour conduire les investigations nécessaires ainsi que la portée des mesures d'instruction pour un dossier de naturalisation. Cette mesure n'est en soi pas une nouveauté, mais a également une vocation didactique.

2.8 Aménagement de la procédure de naturalisation

Actuellement le Service de l'état civil et des naturalisations demande systématiquement aux communes un préavis avant de transmettre un dossier de naturalisation à l'autorité fédérale compétente (in casu l'Office fédéral des migrations) pour délivrer l'autorisation fédérale de naturalisation. Cette mesure se traduit par des délais supplémentaires dans le traitement de la procédure, jusqu'à réception du préavis communal. La nouveauté introduite consiste à transmettre le dossier directement à l'autorité fédérale, dès l'établissement du dossier d'enquête, sans passer par un préavis communal. A réception de l'autorisation de naturalisation, le dossier sera alors transmis directement à la commune, pour l'octroi du droit de cité communal. Cet aménagement est une simplification de la procédure qui devrait permettre un traitement plus rapide des dossiers. En outre, cela ne porte en rien atteinte aux attributions des communes qui restent compétentes pour l'octroi du droit de cité communal.

2.9 Introduction d'une réception officielle pour les nouveaux citoyens

A la fin de la procédure de naturalisation, les nouveaux citoyens reçoivent une simple communication administrative les informant de leur naturalisation. De même, l'acte de naturalisation leur est adressé par voie postale. Par la mise en œuvre d'une réception officielle, il s'agit de renforcer la valeur symbolique de la naturalisation octroyée par le Grand Conseil et aussi de marquer, par un signe fort, la réception des nouveaux citoyens suisses au sein de la communauté des citoyens de leur pays d'adoption.

3 Incidences financières et en personnel

S'agissant des incidences financières, il est à relever que la suppression du denier, exigée simultanément par la nouvelle constitution cantonale et le nouveau droit fédéral représentera, dès 2006, un manque à gagner pour l'Etat de l'ordre de 500'000 francs, par année. Cette conclusion se base sur les recettes réalisées par le Service de l'état civil et des naturalisations au cours des dernières années. Quant aux émoluments administratifs, ils doivent pour leur part être perçus en fonction des frais effectifs du Service.

S'agissant des incidences en personnel, la révision effectuée n'aura pas de conséquences particulières. Les tâches du personnel ne sont pas fondamentalement changées par les modifications envisagées dans le présent avant-projet de loi. Actuellement, le secteur « naturalisations » du Service emploie deux secrétaires à 50% et une apprentie. Quant aux vérifications des données d'état civil, elles impliquent déjà maintenant la mise à contribution d'un officier de l'état civil à plein temps.

4 Conformité au droit européen

L'Union européenne n'a pas légiféré dans le domaine de la naturalisation. Il n'existe aucune disposition communautaire en la matière, cette question étant laissée à la compétence des Etats-membres. Le seul principe général admis est que tout citoyen d'un pays membre de l'Union est citoyen européen. Par conséquent, en l'absence de règle communautaire, le présent projet ne connaît pas de problème de compatibilité avec le droit européen.

II COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET

Art. 1 : Modification de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois

Article 6 LDCF

L'alinéa 1 reprend globalement la structure de l'article 6. Quelques modifications rédactionnelles sont proposées, notamment aux litterae c) et d). S'agissant des obligations publiques, la modification précise une notion à première vue évidente, en ce sens que l'accomplissement des obligations publiques ne doit pas être qu'une intention, mais bien une réalité. Cela concerne par exemple le paiement des impôts ou d'autres obligations légales, ou l'accomplissement de certaines autres tâches citoyennes.

La littera e modifie légèrement la condition relative à la non commission d'infraction pénale au cours des 5 ans précédant le dépôt d'une demande. La loi actuelle parle d'infraction grave. Or, la pratique a révélé souvent que ce terme était sujet à interprétation. La nouvelle teneur de cette caution vise donc à sanctionner la personne ayant un comportement répréhensible. La commission d'une infraction ne concerne plus les seules infractions graves. Il s'agit en fait de sanctionner le comportement de gens qui, sciemment, ne respectent pas l'ordre juridique, sans que leurs agissements soient obligatoirement constitutifs d'infractions graves. Les quelques exemples qui suivent permettent de mieux saisir la portée de la modification proposée :

- la personne a un accident de la route constitutif d'une infraction grave à la LCR. Les conséquences d'un tel événement peuvent être sérieuses pour autrui. Pourtant, il serait disproportionné de

refuser la naturalisation à cette personne, car ce qui lui est arrivé n'est pas nécessairement révélateur d'une propension à mépriser l'ordre juridique du pays d'accueil.

- A l'inverse, la personne qui commet divers petits délits (vols dans un magasin, vol d'usage, larcins) ne commet pas nécessairement une infraction grave. Pourtant, ce comportement peut refléter un mépris de la propriété d'autrui et de l'ordre juridique alors qu'il n'a en soit pas commis une infraction grave au regard du droit pénal. Il serait justifié de tenir compte de son comportement dans le cadre d'une demande de naturalisation.

Sur le fond, la nouvelle disposition ne modifie pas la pratique en cours. Il faut comprendre la modification proposée comme cherchant à sanctionner davantage les agissements constitutifs d'un irrespect de l'ordre juridique. La notion de l'intentionnalité peut également apporter un élément d'appréciation dans l'analyse du dossier d'une personne et des infractions commises.

La lettre g du premier alinéa renvoie au nouvel article 6a du projet qui définit les éléments de la notion d'intégration.

L'alinéa 2 étend les conditions de naturalisation également au requérant ainsi qu'au proches membres de sa famille, soit son conjoint et ses enfants. En effet, la pratique des dernières années a mis en évidence le fait que trop souvent, la demande de naturalisation n'était déposée que par un seul des conjoints, généralement le mari. Cette manière de faire a souvent été un moyen de cacher le fait que le conjoint du requérant, après des années de vie en Suisse, ne parlait pas le français ou l'allemand ou que sa situation personnelle présentait des lacunes au regard des conditions de naturalisation.

Il faut encore signaler que la deuxième phrase de ce nouvel alinéa réserve des exceptions pour justes motifs, notamment à l'égard des enfants mineurs. Il restera ainsi possible à un requérant mineur de déposer sa demande de naturalisation même si ses parents ne remplissent pas les conditions de naturalisation. Le but ainsi visé est de poser un principe clair tout en réservant des exceptions dans le cadre d'un examen au cas par cas de certaines situations.

Article 6a LDCF

Cette disposition est nouvelle et définit les éléments faisant partie de la notion d'intégration. Elle introduit dans la loi les réflexions faites par l'Office fédéral des migrations dans le cadre des travaux de révision de la législation fédérale, objet de la votation du 26 septembre 2004.

Le premier alinéa pose le principe de l'intégration, comme condition de base à l'octroi du droit de cité fribourgeois et de la nationalité suisse. Si la formulation diffère légèrement de la teneur de l'article 6 lettre d de la loi de 1996, le principe reste inchangé.

Le deuxième alinéa énumère les principaux éléments comprenant cette notion d'intégration :

a) la participation à la vie économique, sociale et culturelle : ces notions sont aisément compréhensibles. Elles supposent en particulier que le requérant doit être professionnellement intégré et avoir un intérêt pour la vie sociale et culturelle de son pays d'accueil. L'intégration professionnelle ne doit cependant pas nécessairement signifier que le requérant soit actif professionnellement au moment de sa demande. Le chômage, l'invalidité ou la maladie peuvent frapper toute personne, en tout temps. Si tel devait être le cas, il faut par contre que le requérant démontre qu'il a été actif ou qu'il a eu un mode de vie l'amenant à travailler, à être autonome, actif et en contact avec la société. En ce sens, le travail est également un facteur d'intégration important, ne serait-ce que par les collègues de travail qu'il est amené à fréquenter.

b) l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit : depuis quelques années, les acteurs du droit de la naturalisation ont constaté une augmentation du nombre de requérants qui, s'ils n'ont jamais été pénalement condamnés, démontrent toutefois avoir un comportement outrancier. On pourrait parler d'incivilité ou de comportement révélateur d'une agressivité latente. Très souvent, le jeune âge de ces requérants est à relever. Ce genre d'attitude ne paraît pas compatible avec l'octroi du droit de cité et de la nationalité suisse. On est au contraire en droit d'attendre d'un futur citoyen qu'il ait une attitude responsable et respectueuse d'autrui. Les comportements outranciers ne sont pas de ceux qui favorisent une bonne intégration et une compréhension de la part de l'ensemble de la société à l'égard des personnes migrantes. Octroyer la nationalité suisse à de telles personnes ne fait qu'augmenter l'incompréhension de la population face à certaines situations et augmente les tensions sociales.

c) le respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse : ces principes fondamentaux découlent de notre Constitution fédérale et de la Constitution cantonale. La vie en Suisse a pour corollaire le respect de nos principes fondamentaux, propres aux états démocratiques. Chaque personne a pour devoir de respecter les valeurs fondatrices du pays où elle vit. Il ne s'agit pas seulement de respecter la loi mais également de reconnaître, par sa façon de vivre, certaines valeurs intangibles de notre société et de les respecter, en tant que membre du corps social de ce pays. Il s'agit donc non seulement de respecter la loi, mais également d'admettre la primauté de la loi, le principe de l'égalité entre hommes et femmes, l'accessibilité à la formation ou aux soins pour toute personne, le respect de la personnalité d'autrui, y compris des membres de sa famille, le droit à l'autodétermination dans des choix importants de la vie privée, etc.

Cette exigence du respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse ne signifie pas exiger des requérants leur totale assimilation. Toutefois, le succès de l'intégration des populations migrantes exige néanmoins que tous les habitants de ce pays, quelles que soient leurs origines, puissent vivre ensemble, avec les mêmes règles de vie. De manière générale, le Service de l'état civil et des naturalisations constate que l'intégration des requérants à la naturalisation est généralement accomplie. Toutefois, il convient de faire preuve d'attention et ne pas prendre à la légère les problèmes qu'un mode de vie fondamentalement différent peuvent générer d'abord dans le cadre des naturalisations, mais également dans la perception et le bon accueil de la population à l'égard des personnes migrantes. De fait, accorder la nationalité suisse et le droit de cité fribourgeois à des personnes reproduisant un mode de vie totalement étranger à nos réalités est problématique et peut être source de tension à long terme.

d) la capacité de s'exprimer dans une des langues nationales du canton : la connaissance de la langue du pays d'accueil est une condition évidente de l'intégration des requérants à la nationalité suisse. Il est inconcevable de devenir citoyenne ou citoyen d'un pays si, après y avoir vécu 12 ans, on ne peut pas en parler la langue. Consciente de ce fait, la Confédération avait déjà prévu ce principe dans les travaux relatifs à la révision de la législation fédérale, refusée en votation populaire le 26 septembre 2004. Il est donc apparu utile d'inscrire formellement ce principe à l'occasion de la présente révision. Il faut encore relever que le Tribunal fédéral a récemment donné raison à une commune qui avait refusé le droit de cité à un requérant qui ne parlait pas suffisamment bien l'allemand. L'insertion formelle de cette condition n'est en soi pas nouvelle, à l'échelle du canton. Toutefois son insertion dans la loi renforce ce principe.

e) des connaissances appropriées de la vie publique et politique : il s'agit par cette condition de s'assurer que les futurs citoyens connaissent les règles de base du fonctionnement des institutions politiques du pays. Cette condition n'est en fait pas nouvelle car depuis des années la Commission des naturalisations du Grand Conseil pose toujours quelques questions concernant les principales autorités politiques du pays, au niveau fédéral, cantonal et communal. A cet égard, il faut relever

que certaines communes font déjà de grands efforts pour fournir aux requérants des cours d'instruction civique. Le Service de l'état civil et des naturalisations a également mis sur pied un tel cours pour les requérants, au niveau du canton. Ce cours cantonal concerne les demandeurs qui ne disposent pas de tels cours d'instruction civique au niveau communal.

Article 8 al. 6 LDCF

Actuellement, la loi sur le droit de cité fribourgeois prévoit uniquement une durée de résidence sur le territoire cantonal de 3 ans, dont deux au moins au cours des 5 ans précédant le dépôt de la requête (alinéa 1). Aucune indication n'est donnée s'agissant de la durée de résidence sur le territoire communal, cette condition étant laissée à l'appréciation des communes. Le but de ce nouvel alinéa 6 est de fixer une condition de durée maximale, soit 3 ans comme le prévoit la loi pour la résidence sur le territoire cantonal. Il s'agit en effet d'éviter que des conditions de résidence communale trop importantes ne constituent un obstacle à une requête de naturalisation. En ce sens, il faut aussi tenir compte de la mobilité des gens, notamment des impétratifs professionnels.

Article 8a LDCF

L'actuelle LDCF de 1996 ne contient aucune indication quant au titre de séjour que doit posséder le requérant à la naturalisation. Toutefois, au cours de ces dernières années la pratique a évolué et le nouvel article tient compte de cette évolution.

C'est ainsi que l'Office fédéral des migrations ne délivre déjà plus d'autorisation de naturalisation pour les requérants porteurs de permis N (demandeurs d'asile). En effet, en raison de la durée des procédures de naturalisation, il arrivait fréquemment que des jeunes requérants, profitant des années de résidence entre 10 et 20 ans qui comptent à double (cf. article 15 al. 2 LN) remplissent la condition des 12 ans de résidence en Suisse.

La question des personnes en admission provisoire (permis F) pose également problème. L'Office fédéral des migrations n'a pas voulu régler cette situation, laissant la compétence aux cantons. Dans la mesure où les personnes titulaires d'un permis F sont par définition en Suisse pour un séjour provisoire, la commission des naturalisations du Grand Conseil a pris le parti, en 2004, de ne pas systématiquement préavisier favorablement au Grand Conseil de tels requérants. Ceux-ci sont invités à d'abord solliciter des autorités compétentes en matière de séjour et d'établissement la délivrance d'un permis B humanitaire. Cette solution qui paraissait satisfaisante dans un premier temps a toutefois rapidement démontré ses limites. En effet, la délivrance des permis B humanitaires aux personnes en admission provisoire est liée à certaines conditions telles une bonne intégration, la bonne connaissance du français ou de l'allemand, mais aussi la garantie d'une indépendance financière totale et durable. C'est souvent sur cette question que la délivrance des permis B humanitaires pose problème. Souvent l'autorité fédérale considère que cette condition n'est pas réalisée ou du moins pas durablement et refuse alors d'octroyer le permis B humanitaire. En outre, le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, pour des questions de crédibilité, évite de soumettre à l'autorité fédérale des dossiers qui ne présenteraient pas de bonnes garanties de succès. Face à certaines situations difficiles, la commission du Grand Conseil a décidé d'un examen au cas par cas des demandes de naturalisation des personnes en admission provisoire.

Au vu de ces considérants, l'article 8a al. 1 du projet pose le principe de la possession d'un permis de séjour (permis B) ou d'établissement (permis C). Il a été étendu également à certaines situations de personnes au bénéfice d'un séjour en Suisse de longue durée, tels des membres du personnel diplomatique ou international de certaines institutions. Dans le cas de notre canton, ce sont principalement quelques fonctionnaires internationaux de l'Union Postale Universelle, à Berne, qui sont concernés.

Le nouvel article 8a pose dans la législation la pratique désormais établie de ne pas traiter des demandes de naturalisation pour des personnes en admission provisoire. Cette règle est logique s'agissant de personnes dont, comme déjà indiqué, le séjour en Suisse est par définition provisoire. Toutefois, dans la mesure où ces situations devaient durer, il faut aussi pouvoir réserver des exceptions, à l'image de la pratique déjà en cours. L'alinéa 2 permet précisément de telles dérogations, principalement dans le cas de requérants mineurs ou de jeunes adultes en formation. Des motifs humanitaires peuvent être également pris en considération.

Article 8b LDCF

Le premier alinéa est une simple mise à jour rédactionnelle visant à combler une lacune de la loi de 1996. Sa teneur est identique à l'article 36 al. 2 LDCF qui prévoit la même règle dans le cadre des procédures d'octroi du droit de cité communal à un requérant fribourgeois. C'est donc une simple correction d'une lacune existante et comblée dans les faits par la pratique.

Le deuxième alinéa prévoit une règle nouvelle. En effet, la loi fédérale ne donne aucune indication quant à l'âge requis pour déposer une demande de naturalisation. Cette question peut donc être réglée par les cantons. Dans la mesure où la loi cantonale ne règle pas formellement cette question, il est possible pour un enfant né en Suisse de parents étrangers de déposer une demande de naturalisation à titre individuel dès l'âge de 11 ans. Généralement, ces procédures sont engagées à l'initiative des parents, qui signent la demande de leur enfant. Dans les faits, on doit constater que ces très jeunes requérants n'ont pas la maturité nécessaire pour comprendre réellement le sens de leur démarche. Cela ne manque d'ailleurs pas de gêner bien des autorités communales qui, lorsqu'elles rencontrent les demandeurs, constatent qu'il est difficile d'établir un dialogue et de comprendre les motivations des intéressés. Cette incompréhension est d'autant plus grande que parfois les parents ne remplissent pas les conditions pour déposer une demande. Or, en de telles circonstances, il serait vraiment souhaitable que la demande de naturalisation concerne toute la famille et pas seulement un très jeune enfant qui ne comprend pas les tenants et aboutissants de la procédure. Pour ces motifs, le projet propose de fixer un âge minimal de 16 ans à partir duquel une demande de naturalisation à titre individuel peut être déposée. Cela aura aussi pour avantage d'uniformiser à l'échelle du canton la pratique, car parfois les communes fixent dans leurs règlements un âge à partir duquel une demande d'octroi du droit de cité communal peut être déposée. A titre indicatif, on peut constater que dans le canton, si certaines communes acceptent le dépôt d'une demande de naturalisation par une personne mineure dès l'âge de 11 ans, d'autres prévoient expressément qu'une demande individuelle ne peut être déposée que par une personne majeure. On doit donc constater une grande disparité dans les pratiques communales en ce domaine.

Article 10 LDCF

Sur le fond, cette disposition ne modifie pas fondamentalement la pratique actuelle. Par contre, alors que la loi de 1996 stipule que le Service requiert systématiquement de la police cantonale un rapport de police à des fins administratives, l'article 10 du projet confère au Service la compétence d'établir un tel rapport de situation et de solliciter la coopération de la police cantonale. Il est en effet souhaitable que dans certains cas plus compliqués, le Service de l'état civil et des naturalisations puisse directement procéder à certaines investigations, sans toujours passer par l'intermédiaire de la police.

Le deuxième alinéa a pour objet d'énumérer les éléments essentiels de l'enquête administrative. Sa vocation est principalement didactique car, en application des règles générales du CPJA, le Service doit réunir d'office les informations utiles à la prise de décision et pour cela procéder aux investiga-

tions nécessaires (cf. art. 45 CPJA). L'énumération des principaux points de l'enquête permet de clarifier la situation et la portée des investigations :

a) la situation personnelle, sociale, professionnelle et familiale : ces points ne sont pas nouveaux et existent déjà dans les rapports actuellement établis.

b) La formation professionnelle et la situation scolaire, y compris celles des enfants mineurs : jusqu'à présent, les rapports concernant des demandes faites par des familles ne donnent pas beaucoup d'indications sur la situation des enfants. Il est généralement mentionné que les enfants sont scolarisés dans un établissement scolaire du canton, sans autre détail. Toutefois, la pratique récente a permis de constater plusieurs cas où les enfants, bien qu'annoncés comme étant en Suisse et scolarisés dans une commune déterminée, ne résidaient en fait pas sur notre territoire national. Dans ces cas, les enfants étaient généralement dans le pays d'origine des requérants, confiés aux soins de la famille. De telles situations ne sauraient être tolérées, raison pour laquelle un examen de la situation des enfants sera effectué, le cas échéant, avec le concours des autorités scolaires.

c) les antécédents judiciaires et les données de police : les antécédents judiciaires et les données de police font déjà partie intégrante des actuels rapports établis par la police. Ils permettent de constater si une personne a déjà été condamnée et le cas échéant la nature de l'infraction commise, si cette dernière est connue des Services de police.

d) les dettes publiques et le respect des obligations publiques : les dettes publiques concernent principalement le paiement des impôts. Mais s'agissant des obligations publiques, on peut penser à d'autres éléments ou d'autres contributions publiques (assurances sociales, LPP, assurances obligatoires LAA, LAI, LACI, remboursement de contributions sociales, etc.). Dans la mesure où la loi prévoit comme condition l'accomplissement des obligations publiques, il est utile d'en vérifier la réalisation.

e) les connaissances linguistiques et le respect du mode de vie en Suisse : il s'agit de s'assurer que les conditions de l'article 6a litterae c et d sont remplies. Déjà maintenant, les rapports de police mentionnent si les requérants s'expriment dans une des langues du canton et de quelle manière et si leur intégration paraît remplie. Comme déjà indiqué, ces conditions d'intégration sont essentielles pour de futurs citoyens et il est utile de constater leur réalisation. A cet égard, il faut relever que le fait que le Service puisse contrôler lui-même ces points peut être important, dans la mesure où parfois les agents de la police cantonale n'ont pas l'expérience requise pour en juger. A cet égard, il faut relever que la tendance est de confier les rapports de naturalisation à des enquêteurs spécialisés, vu la complexité croissante de certaines naturalisations.

Le contrôle des données d'état civil (alinéa 3) n'est pas nouveau et est déjà pratiqué, en application de la législation actuelle. Ce qui est nouveau, dans le troisième alinéa, c'est la possibilité de procéder à l'authentification des documents d'état civil, en cas de doute. En effet, l'enregistrement des personnes dans la banque de données « Infostar » de l'état civil suppose que l'identité des personnes qui y sont enregistrées est clairement établie. Actuellement, en matière d'état civil, le Service procède déjà à des procédures d'authentification dans le cadre des dossiers de mariage ou d'autres faits d'état civil (naissances, reconnaissances ou adoptions). Le but est de s'assurer que les documents produits ne sont pas des faux papiers. La procédure d'authentification est effectuée avec le concours de nos représentations diplomatiques à l'étranger. Il ne serait pas logique d'être rigoureux en matière d'état civil en effectuant des contrôles sérieux et de ne pas l'être en matière de naturalisation. Les autorités de l'état civil sont régulièrement confrontées à des cas de fraude en matière de documents. Il serait erroné de supposer que tels abus ne peuvent pas se produire dans le domaine de la naturalisation. A cet égard, il faut relever que les délits en matière de fausse identité deviennent malheureusement une réalité ordinaire à laquelle doivent faire face les autorités de l'état civil. Dans

la mesure où les requérants sont appelés à devenir citoyens suisses, on doit être également certains qu'ils le deviendront sous leur identité véritable, le cas échéant vérifiée par nos services consulaires. A noter que la procédure d'authentification ne sera pas systématique, mais interviendra uniquement en cas d'incertitude sur l'identité exacte des requérants.

Article 11, 11a et 12 LDCF

Ces trois nouvelles dispositions aménagent le déroulement de la procédure de manière plus simple. Actuellement, le Service demande préalablement aux communes un préavis avant de transmettre le dossier à la Confédération, en vue de la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation. Ainsi, la procédure est scindée en deux, entre Confédération et communes. Il faut encore relever qu'après la délivrance du préavis communal qui prend parfois du temps, des communes attendent encore la délivrance de l'autorisation fédérale pour présenter le dossier au conseil général ou à l'assemblée communale. Il en résulte parfois des délais inutilement longs. Cette façon de procéder, qui initialement devait permettre de traiter plus rapidement les dossiers, ne donne ainsi plus les résultats escomptés.

Le projet prévoit que le dossier soit d'abord transmis à l'Office fédéral des migrations, à Berne, pour la délivrance de l'autorisation fédérale. Selon l'expérience du Service, la Confédération délivre les autorisations fédérales de naturalisation après environ 4 mois.

A réception de l'autorisation fédérale de naturalisation, le dossier sera ensuite transmis à l'autorité communale pour la délivrance du droit de cité communal. Ainsi, les communes pourront traiter les dossiers en ayant la garantie que l'autorisation fédérale a déjà été accordée. Cela constituera une garantie supplémentaire de présenter à l'assemblée communale ou au conseil général des dossiers complets et qui ne seront pas soumis à une incertitude liée à la délivrance de l'autorisation fédérale.

Après l'octroi du droit de cité, le dossier sera ensuite transmis au Conseil d'Etat, comme cela se fait déjà actuellement. Le Conseil d'Etat peut émettre un préavis négatif lors de la transmission du dossier au Grand Conseil. Cette cautèle précise la marche à suivre, en cas de dossier qui serait refusé par le Gouvernement cantonal. Il faut relever qu'un tel cas de figure semble ne s'être pas produit à ce jour. Cet état de fait est en effet logique, car en général les dossiers difficiles échouent déjà au niveau des autorités communales. Toutefois, le domaine de la naturalisation devient toujours plus complexe et on ne peut exclure la survenance de tels cas de figure.

Articles 14 et 15 LDCF

Il s'agit de simples modifications rédactionnelles en relation avec la suppression du denier de naturalisation. La référence à la perception d'un denier de naturalisation a été simplement supprimée.

Article 17 LDCF

Il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle liée à l'instauration d'une réception officielle des nouveaux citoyens (cf. article 18). Il est simplement précisé que l'acte de naturalisation est remis aux nouveaux citoyens au moment de leur réception officielle.

Article 18 LDCF

La réception officielle est une nouveauté. L'idée est de donner à la procédure de naturalisation une plus grande dimension solennelle ou symbolique. Il s'agit aussi de valoriser cette démarche et de sensibiliser les nouveaux citoyens sur le fait que la naturalisation n'est pas qu'une simple démarche

administrative, mais qu'elle doit aussi emporter une adhésion à leur nouvelle patrie, qui les reçoit officiellement en qualité de nouveaux citoyens. Si certains cantons connaissent des assermentations (Vaud et Genève), il n'a pas été jugé opportun de procéder à de telles solennités. Par contre, la réception officielle, qui est une cérémonie plus simple, veut tout de même marquer symboliquement l'importance de la naturalisation accordée. Cette réception permet aussi d'inviter les nouveaux Confédérés à démontrer officiellement leur engagement au service de leur nouvelle patrie, sans qu'ils ne doivent nécessairement « jurer » ou « promettre solennellement ». Enfin, cette réception officielle sera aussi un moyen de créer un pont entre les autorités et les nouveaux citoyens.

La disposition a été rédigée de manière assez large, de manière à permettre une certaine souplesse dans l'organisation de ces réceptions. C'est ainsi que, si le Conseil d'Etat ou l'un de ses représentants ne peut être présent, rien ne l'empêche de se faire représenter par un Préfet, qui est aussi un représentant de l'Etat et un magistrat.

S'agissant du nombre de personnes qui pourrait participer à ces réceptions officielles, on peut rappeler, à titre indicatif, que 4 décrets de naturalisation sont adoptés par année. Sur l'ensemble des dernières années (2003, 2004 et 2005), chaque décret a comporté en moyenne 85 dossiers de naturalisation, concernant soit des demandes individuelles, soit des familles. Par décret, on peut donc estimer qu'environ 125 personnes seraient concernées par la réception officielle ou les réceptions officielles suivant chaque décret de naturalisation.

Articles 19 et 20 LDCF

Il s'agit là de simples adaptations rédactionnelles en relation avec la suppression du denier de naturalisation exigée par le droit fédéral et la constitution cantonale.

Article 21 LDCF

Cette disposition supprime le préavis systématique des communes dans les cas de réintégration de personnes d'origine fribourgeoise ayant perdu leur origine par mariage ou toute autre raison. Dans les années suivant l'adoption de la loi de 1996, ces demandes de réintégration ont été fréquentes. Elles concernaient généralement des fribourgeoises ayant perdu leur origine en raison d'un mariage avec un Confédéré, sous le régime de l'ancien droit du mariage. Mais actuellement, de telles demandes de réintégration deviennent rares en raison de la conservation systématique du droit de cité obtenu à la naissance en cas de mariage. Ensuite, s'agissant de personnes Confédérées ayant eu le droit de cité d'une commune fribourgeoise, les communes donnent systématiquement un préavis favorable, ce qui est tout à fait logique. Le maintien d'un tel préavis devient ainsi désuet, ce qui explique la modification proposée.

Article 25 LDCF

Cette disposition inscrit formellement la compétence du Service de l'état civil et des naturalisations pour recourir contre les décisions de naturalisation facilitée, prononcées par l'Office fédéral des migrations dans le cadre des procédures facilitées de droit fédéral. Jusqu'à présent, les recours déposés par le canton étaient déjà le fait du Service, en raison d'une délégation de compétence de la Direction. Toutefois, afin d'éviter d'éventuelles contestations préliminaires sur la qualité pour recourir, il est utile d'inscrire dans la loi cette compétence, ce point n'étant pas réglé dans la loi de 1996. Il faut relever que les recours déposés contre des décisions de naturalisation facilitée sont rares (environ 1 à 2 recours par année au maximum), dans la mesure où le canton exerce son droit de préavis de tels dossiers et que la Confédération tient compte des préavis du canton. Toutefois,

on doit constater que parfois l'autorité fédérale omet de consulter le canton. Il est donc parfois justifié de recourir contre de telles décisions si une erreur d'appréciation, en fait ou en droit, a été commise.

Article 27 LDCF

Il arrive parfois que des Fribourgeois demandent le droit de cité d'un autre canton, où ils sont généralement établis depuis des années. Actuellement, les personnes disposent d'un délai de 6 mois après leur naturalisation dans un autre canton, pour déclarer vouloir conserver leur droit de cité fribourgeois. Avec la mise en service « d'Infostar », il n'y a plus d'inscription manuelle dans les registres des familles, l'octroi du nouveau droit de cité étant inscrit directement dans « Infostar » par le canton de naturalisation. En outre, ce délai de 6 mois s'avère souvent problématique et difficile à gérer pour les officiers de l'état civil.

La modification proposée simplifie les règles de droit applicables. Désormais, un ressortissant fribourgeois qui acquiert par naturalisation le droit de cité d'un autre canton suisse conserve son droit de cité fribourgeois. Toutefois, s'il signe une déclaration de renonciation dans le cadre de la procédure de naturalisation intentée auprès d'un autre canton, il perdra automatiquement son origine fribourgeoise au moment de l'octroi du nouveau droit de cité. Le Service en prendra acte et procédera simplement aux mises à jour nécessaires dans « Infostar ».

Article 33 LDCF

L'article 33 de la loi de 1996 a été remanié, vu la suppression du préavis communal. Dans sa nouvelle teneur, la disposition règle la compétence de l'assemblée communale ou du conseil général d'octroyer ou non le droit de cité communal, à l'égard des requérants de la première génération (alinéa 1). Le deuxième alinéa confère cette même compétence au conseil communal, à l'égard des requérants de la deuxième génération ou des Confédérés, en rappelant qu'une éventuelle décision négative doit être motivée.

Article 35 LDCF

L'article 35 règle le traitement de la demande de naturalisation par l'assemblée communale ou le conseil général et la question de la motivation des éventuels refus d'octroi du droit de cité communal.

Le premier alinéa précise que le conseil communal, après examen, transmet le dossier à l'assemblée communale ou au conseil général avec son préavis. Cet alinéa ne contient rien de nouveau et est conforme à la procédure que connaissent les objets à traiter par l'assemblée communale ou le conseil général, selon l'article 42 de la loi sur les communes.

Le deuxième alinéa concerne l'hypothèse d'un préavis négatif émis par le conseil communal à l'intention de l'assemblée communale ou du conseil général. Afin de respecter l'obligation de motivation, dans la mesure où l'exécutif communal n'est pas favorable à l'octroi du droit de cité, le plus simple est de soumettre au vote un projet de décision négative déjà établie. Si les citoyens ou les conseillers généraux se rallient à la proposition du conseil communal, la question de la motivation des décisions est ainsi réglée. A l'inverse, si l'exécutif communal n'est pas suivi et que le droit de cité est quand même accordé aux requérants, la proposition devient caduque. A relever encore que les décisions positives n'ont pas l'obligation d'être motivées (art. 67 lit. a Code de procédure et de juridiction administrative). Ce cas de figure est le plus simple.

Le troisième alinéa traite du cas où le droit de cité est refusé aux requérants par une assemblée communale, contre l'avis du conseil communal. En pareille circonstance, il appartient au conseil communal d'en informer les requérants en établissant les raisons pour lesquelles la demande a été rejetée. Les délibérations de l'assemblée communale doivent également être verbalisées et adressées aux requérants.

Le quatrième alinéa traite enfin du cas où le droit de cité est refusé aux requérants par un conseil général, contre l'avis du conseil communal. En ce cas, il doit être possible d'établir une décision exprimant les motifs du refus. Cette décision devra être signée logiquement par le président du conseil général et non par le syndic.

La motivation d'un éventuel refus d'accorder le droit de cité communal ne sera évidemment pas toujours chose aisée pour les autorités communales. Toutefois, il ne faut pas non plus en faire un obstacle insurmontable. L'objectif visé est d'éviter toute décision arbitraire, qui serait prise pour des motifs obscurs. La naturalisation n'en devient pas nécessairement un droit, mais une faculté offerte et qui reste le fait des autorités politiques. La décision d'accorder ou de ne pas accorder le droit de cité reste un acte de souveraineté des autorités politiques compétentes. Toutefois, avec l'obligation de rendre des décisions exprimant les raisons d'un refus, elle s'apparente désormais un peu plus à un acte administratif que par le passé. Il faut comprendre cette obligation de motivation imposée par la Constitution comme une obligation faite aux autorités de donner les raisons d'un refus, ceci afin d'éviter des décisions totalement arbitraires. Il faut relever que cette obligation est évidemment applicable pour une éventuelle décision négative prise par le Grand Conseil, ce que les articles 12 et 13 al. 3 dans leur nouvelle teneur rappellent expressément.

Article 38 LDCF

Cette disposition supprime le principe de la perception d'un denier de naturalisation, dans le cas des procédures d'octroi du droit de cité communal par des personnes originaires d'une autre commune fribourgeoise. Dans la mesure où le denier de naturalisation est supprimé pour les personnes étrangères, il est logique de le supprimer également pour les Confédérés et les Fribourgeois qui obtiennent le droit de cité d'une autre commune du canton.

Article 44a LDCF

Les règles relatives aux voies de droit s'inspirent de la pratique actuellement en cours dans notre canton. C'est ainsi que les décisions prises par les autorités communales sont sujettes à recours auprès du préfet (alinéas 1 et 2). Toutefois, dans le cas des décisions prises par le conseil communal, la faculté reste ouverte de demander une reconsidération avant de recourir, en application du renvoi à l'article 153 de la loi sur les communes.

Une éventuelle décision négative prise par le Grand Conseil est quant à elle sujette à recours auprès du Tribunal administratif. Là encore, une telle solution n'est pas nouvelle et connaît déjà des applications dans notre ordre législatif cantonal.

A défaut d'indication, les délais de recours sont ceux prévus par le Code de procédure et de juridiction administrative. Le délai ordinaire de recours est donc de 30 jours dès la notification de la décision de refus d'octroi du droit de cité (cf. article 79 CPJA).

Enfin, le quatrième alinéa limite la portée du recours à l'interdiction de l'arbitraire. Tout d'abord dans l'arrêt Emmen, le Tribunal fédéral s'est saisi de la cause dans la limite où un recours de droit public avait été déposé pour violation de principes constitutionnels clairs, à savoir la violation de l'interdiction de l'arbitraire et la violation du principe de non discrimination raciale. Ensuite, la

nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) précise à son article 83 lit. b que les recours contre des décisions relatives à la naturalisation ordinaire sont irrecevables. Il faut en conclure que la naturalisation n'est pas un droit. Elle reste une décision à caractère politique qui justifie le respect de l'autonomie communale et cantonale. Pour cela, les motifs de recours sont limités au principe général de l'interdiction de l'arbitraire. A noter encore que l'obligation de motivation d'une décision négative permettra probablement d'éviter les décisions arbitraires, prises sans justification ou pour des motifs obscures.

Art. 2 : Modification de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes

Articles 10 al. 1 let. a) et art. 60 al. 3 let. k) LCo

Il s'agit là de simples adaptations en relation avec la suppression du denier de naturalisation exigée par le droit fédéral et la constitution cantonale, et concrétisées par le présent projet de loi.

Art. 3 : Entrée en vigueur

Il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi. Il convient de noter que les dispositions en relation avec la suppression du denier de naturalisation ne sont en fait que des mesures d'adaptation de la législation cantonale au droit supérieur. Matériellement, ces modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2006, en même temps que la nouvelle législation fédérale. Les communes ont été expressément averties de cette situation par le biais d'une lettre circulaire adressée par le Service de l'Etat civil et des naturalisations à toutes les communes du canton durant l'automne 2005.

DIRECTION DES INSTITUTIONS,
DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Fribourg, le 14.03.2006