

Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation

Projet de rapport final

Centre de compétence en gestion publique (KPM) & Institut de droit public



Berne, septembre 2023

KPM: Susanne Hadorn, Lisa Asticher, Johanna Hornung, Azad Ali
Institut de droit public: Markus Kern

Sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Executive summary

La présente étude a été réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) par le Centre de compétence en management public (KPM) et l'Institut de droit public de l'Université de Berne. Le rapport doit permettre de savoir quelles sont les prescriptions en matière de procès-verbal des entretiens de naturalisation lors de la naturalisation ordinaire et quelle est la pratique actuelle en matière de procès-verbal, tant au niveau cantonal que communal. A cet effet, une large palette de données a été collectée, concrètement par le biais d'une enquête auprès de quelques 500 autorités (374 réponses), de 25 entretiens qualitatifs et d'une analyse supplémentaire de documents. En outre, un avis de droit a été rédigé concernant les dispositions légales fédérales en vigueur.

Les enquêtes menées auprès des cantons et des communes ont donné l'image suivante : parmi les autorités interrogées, environ un tiers pour les entretiens au niveau cantonal et environ 40% pour les entretiens au niveau communal ont indiqué qu'il n'existait pas, à leur connaissance, de prescriptions en matière de procès-verbal. Lorsqu'il existe des prescriptions selon les retours d'information, celles-ci prévoient dans la majorité des cas un procès-verbal des résultats et, dans de rares cas, un procès-verbal textuel. En ce qui concerne la pratique en matière de procès-verbal, il s'avère que dans la majorité des entretiens de naturalisation réalisés (dans 219 des autorités interrogées), une sorte de procès-verbal est rédigé. Seules deux communes et deux autorités cantonales n'établissent pas de procès-verbal. Le plus souvent, des protocoles de résultats sont établis (dans 153 des autorités interrogées), ce qui signifie que le contenu des entretiens est résumé. Le degré de détail appliqué à ce type de procès-verbal varie toutefois fortement. Alors que certaines autorités notent le sens des différentes questions et réponses, d'autres communes ne rédigent que des notes d'entretien très succinctes, avec des remarques parfois imprécises sur les demandeurs. En outre, de nombreuses personnes interrogées indiquent que le rapport d'enquête est souvent utilisé pour rédiger les procès-verbaux. Un rapport d'enquête est établi dans de nombreux cantons afin de rassembler toutes les données relatives à un dossier de naturalisation et contient donc des informations provenant des sources les plus diverses (de l'examen des dossiers et, dans de nombreux cas, justement aussi des entretiens). Ce mélange d'informations provenant de différentes sources ainsi que le résumé parfois très rudimentaire des entretiens peuvent poser problème d'un point de vue juridique. Cela est particulièrement vrai lorsque la traçabilité et donc la vérification des informations ne sont plus assurées ou lorsque l'on se base uniquement sur des remarques générales et générales.

Une alternative aux procès-verbaux de résultats sont les procès-verbaux textuels, qui apparaissent également dans la pratique, mais beaucoup plus rarement (dans 67 des autorités interrogées). De même, les enregistrements audio et vidéo ne sont actuellement réalisés que par très peu d'autorités (28). Ces types d'enregistrement ou de procès-verbal d'entretien présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Du point de vue des autorités, le coût élevé de l'établissement d'un procès-verbal n'est pas toujours justifié. Ainsi, selon les interviews, il s'avère dans la pratique que de nombreuses autorités de naturalisation établissent des procès-verbaux différents selon les cas : Si l'examen du dossier avant l'entretien montre clairement que la personne peut très probablement être naturalisée sans problème, le procès-verbal n'est que rudimentaire (ceci parce que les procès-verbaux ne sont plus guère pertinents en cas de décision de naturalisation positive). En revanche, si l'examen du dossier montre que l'entretien pourrait aboutir à une décision négative, le procès-verbal est souvent plus détaillé afin de disposer d'une bonne documentation sur la décision en cas de refus et de recours éventuel.

Conformément à la répartition des compétences au niveau fédéral, la naturalisation ordinaire relève en premier lieu de la compétence des cantons ; la Confédération n'est en revanche responsable que de l'édiction de prescriptions minimales et de l'octroi de l'autorisation de naturalisation (art. 38, al. 2, Cst.). L'art. 15, al. 1, LN prévoit en conséquence que la procédure de naturalisation ordinaire est en principe régie par le droit cantonal. Néanmoins, le droit fédéral constitue le cadre extérieur pour l'établissement du procès-verbal des entretiens de naturalisation : la loi sur la nationalité et l'ordonnance y afférente ne contiennent certes que des directives vagues en ce qui concerne l'organisation de la procédure de naturalisation. Les garanties de procédure de la Constitution fédérale, qui comprennent entre autres le droit de consulter le dossier et l'obligation de le tenir sur la base de ce droit, viennent toutefois chapeauter la retenue du droit fédéral. En ce qui concerne les procédures de naturalisation, le Tribunal fédéral précise que les faits et résultats pertinents pour la décision doivent être consignés dans un procès-verbal écrit. En outre, les informations sur lesquelles se fonde la décision de naturalisation doivent être suffisamment détaillées et vérifiables. En revanche, si le dossier ne contient que des remarques générales et aucune information détaillée vérifiable, il ne satisfait pas aux exigences de l'obligation de tenir un dossier. Comme la qualité des procès-verbaux est très hétérogène dans les cantons et les communes et qu'il semble parfois douteux que la jurisprudence du Tribunal fédéral et donc l'art. 29 Cst. soient suffisamment pris en compte dans la pratique, il semble indiqué de procéder à une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la loi fédérale sur la nationalité. Une telle réglementation devrait tout d'abord ancrer expressément une obligation de consignation. Mais elle pourrait en outre fixer l'obligation d'informer les requérants et prescrire notamment l'obligation de procéder à des enregistrements sonores.

Management summary

La présente étude porte sur les prescriptions et la pratique en matière de procès-verbal des entretiens de naturalisation lors de la naturalisation ordinaire. Elle a été réalisée par le Centre de compétence en management public (KPM) et l'Institut de droit public de l'Université de Berne sur mandat du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Le postulat CIP-N 20.4344, qui demande un état des lieux de l'enregistrement des entretiens de naturalisation en Suisse, est à l'origine de ce rapport. En tant qu'élément central de la base de décision pour les procédures de naturalisation, les entretiens sont soumis à une obligation de tenue de dossier dont la réglementation concrète est en principe laissée aux cantons. La question de l'établissement d'un procès-verbal est donc particulièrement importante dans le cas de décisions négatives et de cas complexes, car la décision va à l'encontre des intérêts des demandeurs et que les autorités peuvent être confrontées à des procédures de recours. En cas de décision positive, l'établissement d'un procès-verbal joue un rôle secondaire dans la pratique, car l'intérêt des requérants à consulter le dossier disparaît en règle générale. En cas de procédure de recours, le procès-verbal protège donc aussi bien la partie requérante que l'autorité compétente et peut être pris en compte dans d'éventuelles procédures en cas de décisions judiciaires.

Dans ce contexte, la présente étude s'est penchée sur la question de savoir s'il existe des prescriptions de consignation au niveau cantonal, intercantonal et communal et, le cas échéant, lesquelles, comment elles sont mises en œuvre ou comment les faits juridiquement pertinents sont documentés d'une autre manière, quels sont les défis et les besoins d'action potentiels qui en découlent le cas échéant et quelle serait la charge administrative en cas d'obligation de consignation systématique. Du point de vue méthodologique, l'étude s'appuie sur quatre piliers : une analyse des documents a tout d'abord recensé les prescriptions en matière de procès-verbal. Ensuite, une vaste enquête en ligne auprès de tous les cantons et de certaines communes a permis de déterminer les connaissances sur les prescriptions et la mise en œuvre des prescriptions ou des pratiques de tenue de procès-verbal. Au total, 25 entretiens avec des autorités cantonales et communales, des acteurs nationaux ou des experts ainsi que des personnes concernées ont complété ces connaissances sur le plan qualitatif et ont permis d'approfondir notamment les exemples de bonnes pratiques et les défis des procédures existantes. Enfin, une analyse juridique a clôturé l'étude.

L'étude fournit tout d'abord un aperçu général des procédures de naturalisation en Suisse, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité, afin de permettre une mise en perspective des résultats. Ainsi, le dépôt d'une demande de naturalisation n'entraîne pas toujours un entretien de naturalisation. Les demandes de naturalisation peuvent être rejetées si les conditions de naturalisation ne sont pas remplies, ce qui ressort des documents présentés. Il existe aussi parfois des entretiens préalables avec les demandeurs, qui peuvent les amener à retirer leur demande. Une telle procédure présente d'une part l'avantage de réduire les coûts pour les requérants, mais est d'autre part critiquée par plusieurs personnes interrogées dans la mesure où l'absence de décision formelle empêche le recours.

Lorsque des entretiens de naturalisation sont menés, ils le sont généralement par des commissions ou des comités et par des personnes qui ne sont pas spécialement formées à la conduite de ces entretiens. Cela pose notamment le défi que le résultat de l'entretien de naturalisation peut être influencé politiquement et que la décision de naturalisation peut ainsi être arbitraire ou discriminatoire. Le contenu des entretiens porte principalement sur des questions d'intégration et d'instruction civique.

Dans environ la moitié des cantons, il existe des formes mixtes entre les entretiens communaux et cantonaux obligatoires et optionnels. Dans neuf cantons, les entretiens se déroulent exclusivement au niveau communal ; dans trois cantons, ils se déroulent exclusivement au niveau cantonal.

Règles de rédaction des procès-verbaux aux niveaux cantonal et communal

Au total, les personnes interrogées ont indiqué que 17 cantons peuvent ou doivent mener des entretiens de naturalisation au niveau cantonal (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). Dix cantons ont des prescriptions en matière de procès-verbal (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO), sept cantons n'en ont pas (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG). Les prescriptions existantes ne comprennent un procès-verbal textuel que dans un canton et un procès-verbal de résultat dans six cantons, parfois complété par un procès-verbal textuel. Seul un canton donne des indications spécifiques sur l'étendue requise. Dans six cantons, il existe des directives concernant la consignation des données des entretiens. Dans trois cantons, les propos du requérant doivent être consignés textuellement. Dans quatre autres cantons, cela ne doit se faire qu'en substance. Un seul canton indique que le personnel administratif peut proposer des modifications au procès-verbal. De même, un seul canton accorde aux requérants un droit de regard sur le procès-verbal. Seuls deux cantons indiquent que les autres personnes présentes doivent lire le procès-verbal. Quatre cantons indiquent en outre que le respect des prescriptions est contrôlé, ce qui signifie qu'aucun contrôle n'est effectué dans une grande partie des autorités.

Au niveau des communes, on remarque tout d'abord que, malgré l'existence de prescriptions cantonales, de nombreuses communes ont indiqué qu'il n'existait pas de directives en matière de procès-verbal. On constate donc un écart entre l'existence de prescriptions en matière de procès-verbal au niveau cantonal et la connaissance de celles-ci au niveau communal. La majorité des représentants communaux interrogés indiquent qu'ils doivent tenir un procès-verbal des résultats. La majorité d'entre eux ont également indiqué qu'il n'y avait pas de directives concernant l'étendue du procès-verbal. Là où il y a des directives, le volume prescrit constaté varie entre une et quatre pages, voire plus de cinq pages. En ce qui concerne le contenu, la majorité des personnes interrogées indiquent que le sens des propos tenus par le requérant et les données relatives à l'entretien doivent être consignés. Seules les personnes interrogées de six communes indiquent que des adaptations du procès-verbal peuvent être demandées aussi bien par le personnel administratif que par les requérants. Dans l'ensemble, le droit de lire le procès-verbal est cependant moins souvent accordé aux requérants qu'aux autres personnes présentes à l'entretien. Le respect des règles est souvent contrôlé par l'unité supérieure.

Pratique en matière de protocoles au niveau cantonal et communal

En ce qui concerne la pratique des procès-verbaux, l'étude a montré qu'au niveau cantonal, des procès-verbaux de résultats sont établis dans neuf cantons et des procès-verbaux textuels dans huit cantons. Dans deux cantons, des enregistrements audios sont en outre réalisés. Le volume des procès-verbaux varie fortement : d'aucun nombre de pages spécifique dans quatre cantons, un procès-verbal comprend jusqu'à quatre pages (dans cinq cantons) et plus de cinq pages (dans quatre cantons). Du point de vue du contenu, tous les cantons enregistrent les données des requérant-e-s et dix cantons enregistrent également les autres données de l'entretien. Cinq cantons saisissent les déclarations de

tous les participants à l'entretien, les huit autres uniquement celles des requérants, mot pour mot ou en substance. Dans sept cantons, le personnel administratif et/ou les requérants peuvent demander des modifications du procès-verbal ; dans la pratique, le procès-verbal n'est présenté aux requérants que dans quatre cantons. Sept cantons ne prévoient pas de lecture et/ou de modification. Dans neuf cantons, la rédaction du procès-verbal est prise en charge par la personne qui mène l'entretien. Le travail consacré à la rédaction du procès-verbal est estimé en moyenne à 1,46 heure et 226 CHF. Dans les deux cantons qui ne dressent pas de procès-verbal, les faits juridiquement pertinents ne sont pas consignés par écrit ou, si une clarification est nécessaire, ils sont simplement consignés par une note au dossier.

Au niveau de la commune, une grande partie des personnes interrogées (64,5%) indique que les entretiens de naturalisation sont consignés dans un procès-verbal de résultat ; une petite partie (24,1%) indique des procès-verbaux textuels, également en fonction du degré de clarté de la décision avant l'entretien du cas en particulier. Une absence totale de procès-verbal n'est donc guère observable dans la pratique (seulement dans deux des communes interrogées). La plupart des personnes interrogées indiquent qu'un procès-verbal d'une à quatre pages est rédigé, pour les autres, cela varie selon l'entretien ou comprend plus de cinq pages. En ce qui concerne le contenu, les personnes interrogées rapportent majoritairement que les données des requérants ainsi que les données des entretiens sont consignées. Les propos des demandeurs sont généralement consignés par analogie, dans quelques cas mot pour mot, et les propos des autres personnes présentes sont rarement consignés par écrit. Cela signifie également que, dans la plupart des cas, les procès-verbaux ne reflètent pas complètement le déroulement de l'entretien, car les questions ne sont souvent pas consignées et les réponses ne peuvent donc pas être vues dans leur contexte. 18 des personnes interrogées ont indiqué que dans leurs communes, seuls les requérants peuvent proposer des modifications au protocole, dans 73 cas, seul le personnel administratif peut le faire et dans 23 communes, tant les requérants que le personnel administratif peuvent souhaiter des modifications. 83 répondants indiquent que cela n'est pas autorisé dans la pratique dans leurs communes. En outre, il est d'usage que les requérants lisent et signent le procès-verbal dans seulement 25 communes, tandis que 97 répondants indiquent que leurs communes le permettent aux autres personnes présentes. Le procès-verbal est principalement rédigé par des personnes assesseurs et nécessite 1,8 heures de travail, ce qui correspond, selon l'enquête réalisée, à un coût de 152,30 CHF par procès-verbal. Enfin, il convient ici d'attirer l'attention sur une pratique relativement répandue selon les interviews : dans les cas où, selon les autorités, les exigences pour une naturalisation réussie ne sont pas (encore) remplies, il est souvent recommandé aux candidats de retirer leur demande et de réessayer ultérieurement. Du point de vue des autorités, cette procédure est considérée comme équitable, car les coûts pour les requérants sont supprimés ou du moins réduits. Toutefois, cette pratique peut également être jugée de manière critique, car la suppression d'une décision formelle entraîne également la suppression de la possibilité pour les demandeurs de faire appel formellement de la décision.

Exemples de bonnes pratiques des communes et des autorités cantonales

Outre la situation actuelle, l'étude a également donné un aperçu des améliorations possibles des règles et pratiques en matière de procès-verbaux. Les personnes interrogées ont donné différents exemples ou souhaits de bonnes pratiques, dont les plus importants sont brièvement résumés ici. Il s'agit tout d'abord de directives claires et de la promotion de la connaissance de ces directives (par exemple par

des fiches d'information). Parallèlement, une certaine marge de manœuvre devrait être conservée pour l'organisation du contenu des entretiens, afin de tenir compte des cas et situations individuels. Une répartition des compétences entre les communes et les cantons est également considérée comme positive, dans la mesure où, par exemple, les critères formels sont examinés par le niveau cantonal. Les personnes interrogées trouvent également judicieux de vérifier au préalable si les conditions formelles de naturalisation sont remplies avant de mener un entretien de naturalisation. Dans les cas critiques pouvant potentiellement aboutir à un refus, le fait d'établir un procès-verbal aussi précis que possible (procès-verbal verbal et/ou audio) offre une sécurité juridique. Enfin, la présente étude offre un bref aperçu de la tenue des procès-verbaux des entretiens dans le cadre de la procédure d'asile, ce qui permet de tirer certains enseignements intéressants. Ceux-ci comprennent par exemple une formation systématique et un accompagnement lors des premiers entretiens des rédacteurs de procès-verbaux, un contrôle standardisé des procès-verbaux par les rédacteurs de procès-verbaux ainsi que des contrôles de qualité annuels par une instance supérieure.

Appréciation des personnes interrogées sur les options de réglementation possibles

En ce qui concerne les options réglementaires potentielles et leur acceptation ou leur coût par les autorités, les conclusions suivantes peuvent être tirées. Si un procès-verbal obligatoire devait être établi, la majorité des répondants estiment qu'il devrait s'agir soit d'un procès-verbal des résultats, soit d'un procès-verbal audio. La plupart des personnes interrogées estiment que le premier est une réglementation judicieuse, tandis que le second est celui qui génère le moins de travail et de coûts. De l'avis des personnes interrogées, un procès-verbal audio offre en outre la plus grande sécurité juridique, puisqu'il est possible d'établir ultérieurement un procès-verbal textuel et que la consignation du contenu de l'entretien est la plus détaillée. La plupart des personnes interrogées estiment qu'une réglementation supérieure et unifiée n'est pas judicieuse, notamment parce que les particularités régionales pourraient être moins bien prises en compte dans la conduite de l'entretien. Cette justification permet cependant aussi de supposer qu'une réglementation uniforme, qui concernerait exclusivement la manière d'établir le procès-verbal sans trop prédéfinir le contenu de l'entretien, serait peut-être mieux acceptée. C'est précisément dans certains domaines, notamment pour la documentation des suspensions suite à des entretiens informels et dans les cas critiques, qu'il faut garantir une rédaction en bonne et due forme du procès-verbal.

Exigences du droit fédéral et considérations de lege ferenda

La situation juridique au niveau fédéral présente de lege lata une image à plusieurs niveaux : selon l'ordre constitutionnel des compétences, la naturalisation ordinaire relève en premier lieu de la compétence des cantons ; la Confédération n'est en revanche responsable que de l'édiction de prescriptions minimales et de l'octroi de l'autorisation de naturalisation (art. 38, al. 2, Cst.). L'art. 15, al. 1, LN énonce donc le principe selon lequel la procédure de naturalisation ordinaire dans les communes et les cantons est régie par le droit cantonal. Par conséquent, la loi sur la nationalité et l'ordonnance y relative ne prévoient guère de directives concernant l'organisation de la procédure de naturalisation, à l'exception de l'obligation de motiver les décisions de refus et des principes minimaux pour le rapport d'enquête. Ce domaine relève donc en grande partie de la compétence des cantons et des communes. La réserve du droit fédéral est toutefois encadrée par les garanties de procédure ancrées dans la Constitution fédérale, le principe d'une procédure équitable et en particulier le droit d'être entendu selon l'art. 29 al. 2 Cst. Le droit de consulter le dossier en découle en tant que contenu partiel, d'où résulte une obligation de tenir un dossier. En ce qui concerne les procédures de

naturalisation, la jurisprudence du Tribunal fédéral stipule que les faits et résultats pertinents pour la décision doivent être consignés dans un procès-verbal écrit. En outre, les informations sur lesquelles se fonde la décision de naturalisation doivent être suffisamment détaillées et vérifiables. En revanche, si le dossier ne contient que des remarques générales et pas de données détaillées vérifiables, il ne satisfait pas aux exigences de l'obligation de tenir un dossier.

Compte tenu du fait que la qualité des procès-verbaux est très hétérogène dans les cantons et les communes et qu'il semble parfois douteux que la jurisprudence du Tribunal fédéral et donc l'art. 29 Cst. soient suffisamment pris en compte dans la pratique, il semble indiqué de procéder à une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la loi fédérale sur la nationalité. Une telle réglementation devrait tout d'abord ancrer expressément une obligation de consignation. Mais elle pourrait en outre fixer l'obligation d'informer les requérants et prescrire notamment l'obligation de procéder à des enregistrements sonores.

Table des matières

Executive summary	I
Management summary	III
1 Objectifs et conception de l'étude	1
1.1 Contexte de l'enquête	1
1.2 Questions d'enquête	1
1.3 Conception de l'étude	3
1.4 Terminologie	5
2 Informations contextuelles centrales sur le déroulement des procédures et des entretiens de naturalisation	6
2.1 Admission à l'entretien de naturalisation	6
2.2 Interlocuteurs(trices)	7
2.3 Contenu des entretiens de naturalisation	7
2.4 Rôle des entretiens de naturalisation	8
3 Exigences du droit fédéral	10
3.1 Situation initiale	10
3.2 Base constitutionnelle	10
3.3 Cadre juridique fédéral de l'obligation de consignation	11
3.3.1 Exigences de la loi sur la nationalité et de l'ordonnance sur la nationalité	11
3.3.1.1 Compétence cantonale en matière de procédure (art. 15, al. 1 LN)	11
3.3.1.2 Enquêtes cantonales (art. 34 LN)	12
3.3.1.3 Obligation de motiver la décision (art. 16, al. 1 LN)	13
3.3.1.4 Conclusion intermédiaire	13
3.3.2 Exigences découlant des garanties de procédure de la Constitution fédérale	14
3.3.2.1 Généralités	14
3.3.2.2 Droit d'être entendu selon l'art. 29 al. 2 Cst.	15
3.3.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux procédures de naturalisation	16
3.4 Conclusion	18

4	Règles de rédaction des procès-verbaux aux niveaux cantonal et communal	19
4.1	Prescriptions en matière de procès-verbal au niveau cantonal	19
4.1.1	Forme	20
4.1.2	Portée	20
4.1.3	Saisie des données d'entretien	20
4.1.4	Saisie du contenu	21
4.1.5	Adaptation du protocole, lecture et signature	21
4.1.6	Instruments de contrôle de l'application des règles.....	21
4.1.7	Conclusion intermédiaire	22
4.2	Règles de rédaction des procès-verbaux au niveau communal	22
4.2.1	Forme	24
4.2.2	Portée	24
4.2.3	Saisie des données d'entretien	24
4.2.4	Saisie du contenu	24
4.2.5	Adaptation au protocole, lecture et signature	24
4.2.6	Outils de mise en application	25
4.2.7	Conclusion intermédiaire	25
5	Pratique en matière de protocoles aux niveaux cantonal et communal.....	26
5.1	Pratique en matière de protocoles au niveau cantonal	26
5.1.1	Forme	27
5.1.2	Portée	27
5.1.3	Saisie des données d'appel	27
5.1.4	Saisie du contenu	27
5.1.5	Adaptation au procès-verbal, lecture et signature du procès-verbal.....	28
5.1.6	Rédacteur/trice du procès-verbal	29
5.1.7	Coût de la rédaction de procès-verbal.....	29
5.1.8	Conservation des faits juridiquement pertinents sans obligations ni pratiques en matière de procès-verbal.....	29

5.1.9	Conclusion intermédiaire	30
5.2	Pratique du protocole au niveau communal	30
5.2.1	Forme	30
5.2.2	Portée	32
5.2.3	Saisie des données d'entretien	32
5.2.4	Saisie du contenu	32
5.2.5	Adaptation au procès-verbal, lecture et signature du procès-verbal.....	33
5.2.6	Rédacteur/trice du procès-verbal	33
5.2.7	Coûts de la rédaction du procès-verbal	33
5.2.8	Conservation des faits juridiquement pertinents sans obligations ni pratiques de rédaction de procès-verbaux	33
5.2.9	Conclusion intermédiaire	34
6	Différences entre les prescriptions cantonales et communales et la pratique	35
6.1	Différences au niveau cantonal.....	35
6.2	Différences au niveau communal	37
7	Les défis du système actuel.....	39
7.1	Les défis liés à l'application des dispositions légales	39
7.2	Les défis posés par les pratiques actuelles en matière de protocoles	40
7.3	Acceptation de plaintes sur la base de la pratique de rédaction des procès-verbaux.....	41
7.4	Conclusion intermédiaire	42
8	Bonnes pratiques et possibilités d'action du point de vue des personnes interrogées	43
8.1	Exemples de bonnes pratiques en termes d'efficacité et d'efficience	43
8.1.1	Règles de rédaction des procès-verbaux : dispositions légales et directives	43
8.1.2	Pratique en matière de protocoles	44
8.1.3	Autres bonnes pratiques	46
8.1.4	Conclusion intermédiaire	49
8.2	Analyse d'impact de la réglementation : acceptation et coûts potentiels des nouvelles exigences en matière de procès-verbal	49

8.2.1	Options possibles et acceptation	49
8.2.2	Coûts potentiels	53
8.2.3	Conclusion intermédiaire	54
9	Considérations de lege ferenda	55
9.1	Généralités	55
9.2	Approches réglementaires	55
9.3	Conclusion	58
Annexe.....		59
Annexe 1 : Liste des personnes interviewées		59
Annexe 2 : Aperçu des prescriptions cantonales en matière de procès-verbal		60
Annexe 3 : Données brutes des entretiens menés		61
Annexe 4 : Réponses de l'enquête en ligne auprès des autorités cantonales et communales.....		61

Liste des figures

Figure 1.	Communes représentées dans l'enquête par canton.....	4
Figure 2.	Réalisation des entretiens de naturalisation au niveau cantonal et/ou communal	8
Figure 3.	Réalisation des entretiens de naturalisation au niveau cantonal et règles de rédaction des procès-verbaux y afférentes	19
Figure 4.	Existence de règles de rédaction des procès-verbaux (informations fournies par les représentants des communes)	23
Figure 5.	Sources des dispositions relatives aux procès-verbaux dans les communes	23
Figure 6.	Réalisation des entretiens de naturalisation, prescriptions en matière de procès-verbal et pratiques en matière de procès-verbal.....	26
Figure 7.	Appréciation du bien-fondé du procès-verbal textuel obligatoire (selon les personnes interrogées)	51
Figure 8.	Appréciation du bien-fondé du procès-verbal obligatoire des résultats (selon les personnes interrogées)	51
Figure 9.	Appréciation du bien-fondé des enregistrements audios obligatoires (selon les personnes interrogées)	52

Liste des tableaux

Tableau 1. Aperçu des réponses reçues à l'enquête	3
Tableau 2. Pratique des adaptations au procès-verbal	28
Tableau 3. Aperçu des prescriptions et pratiques en matière de procès-verbaux dans tous les cantons	36
Tableau 4. Résultats concernant les prescriptions et la pratique en matière de protocole	37

1 Objectifs et conception de l'étude

Ci-après, nous expliquons brièvement le contexte de la présente étude, résumons les questions qui ont guidé l'enquête, présentons le design de l'étude et définissons les notions centrales utilisées dans l'étude.

1.1 Contexte de l'enquête

En Suisse, les entretiens oraux constituent un élément central des procédures de naturalisation ordinaires. Il n'existe toutefois pas de dispositions fédérales spécifiques concernant les règles de procédure de ces entretiens et ni l'ancienne loi sur la nationalité (aLN, RO 1952 1087) ni la loi sur la nationalité totalement révisée (LN, RS 141.0), en vigueur depuis le 1er janvier 2018, ne prescrivent l'obligation de dresser un procès-verbal. Au lieu de cela, la réglementation de ces procédures est laissée aux cantons. Ceux-ci doivent garantir le respect du droit d'être entendu inscrit dans la Constitution. Il s'agit en particulier du droit des personnes concernées de s'exprimer avant une décision ainsi que sur le résultat d'une procédure, de fournir des preuves, de participer à l'établissement des preuves, de demander l'audition des demandes de preuve et d'avoir accès au dossier. Ce droit de consulter le dossier entraîne pour les cantons une obligation de tenir un dossier en vue de la procédure de naturalisation sous la forme d'un dossier de naturalisation complet et des éléments pertinents pour la décision. En tant qu'élément pertinent pour la décision, le contenu d'un entretien de naturalisation doit d'une certaine manière être inclus dans cette documentation. Ceux-ci servent de base importante pour la décision finale dans le processus de naturalisation.

L'objectif de cette étude est de créer des bases factuelles pour la réalisation du postulat CIP-N 20.4344. Sur la base d'enquêtes personnelles et écrites, il s'agit donc de déterminer s'il existe des dispositions relatives à l'établissement de procès-verbaux pour les entretiens menés dans le cadre des procédures ordinaires de naturalisation aux niveaux cantonal, intercantonal et communal et, dans l'affirmative, quelles sont ces dispositions (p. ex. lois au sens formel, ordonnances, instructions, directives, etc.) Partant de la constatation des réglementations existantes, l'étude se consacre en outre à la question de savoir comment celles-ci sont mises en œuvre, à quels endroits il est éventuellement nécessaire d'agir pour combler les lacunes de mise en œuvre et quelle charge administrative entraînerait une obligation systématique de consignation. En outre, des exemples de bonnes pratiques cantonales et communales sont recensés et présentés, et les éventuelles mesures à prendre pour garantir les droits procéduraux sont identifiées.

1.2 Questions d'enquête

La présente étude répond aux questions suivantes :

Question d'enquête 1 : Règles de rédaction des procès-verbaux

- a. Existe-t-il en Suisse, aux niveaux cantonal, intercantonal et communal, des dispositions relatives à l'établissement de procès-verbaux des entretiens menés dans le cadre des procédures de naturalisation ?

- b. Si oui, lesquelles ?
- c. Quels sont les aspects de la tenue de procès-verbaux qui sont régis de manière contraignante par ces dispositions ?
- d. Existe-t-il des lacunes, c'est-à-dire des bases juridiques manquantes, dans l'établissement des procès-verbaux lors des procédures de naturalisation ?

Question d'enquête 2 : Pratiques de rédaction de procès-verbaux

- a. Là où elles existent : Comment les règles de rédaction de procès-verbaux sont-elles mises en œuvre ?
Si oui, ...
 - Les déclarations faites pendant les procédures de naturalisation sont-elles consignées dans leur contenu essentiel ?
 - Quelle est la forme (par ex. procès-verbal textuel ou de résultats) ?
 - Quelle est la taille du protocole (nombre de pages) ?
 - Les remarques introductives et les questions posées sont-elles consignées ?
 - Le procès-verbal est-il relu, éventuellement complété et signé par tous les participants ?
 - Des enregistrements audio ou vidéo sont-ils effectués en complément du procès-verbal ?
 - Qui rédige le procès-verbal (fonction, p. ex. employé(e) communal(e), enquêteur(trice) laïc(que), etc.) et comment cette personne a-t-elle été formée et nommée ? Quels sont les coûts liés à la mise en œuvre des règles de journalisation ?
 - Quels sont les instruments utilisés pour faire respecter les règles ?
- b. Lorsqu'il n'y a pas d'obligation de consignation :
 - Comment les faits pertinents sont-ils consignés ?
 - L'application des prescriptions cantonales pose-t-elle des difficultés ? Si oui, lesquelles et comment sont-elles résolues ?
 - Dans combien de cas la tenue de procès-verbaux/l'absence de tenue de procès-verbaux entraîne-t-elle des problèmes ?
 - Un recours est-il accepté en raison des procès-verbaux ou des pratiques de rédaction des procès-verbaux ? La pratique a-t-elle été adaptée sur la base de la décision ?

Question d'enquête 3 : Bonnes pratiques et nécessité d'agir

- a. Existe-t-il des bonnes pratiques en matière d'enregistrement des procédures de naturalisation au niveau cantonal, intercantonal et communal qui se distinguent par une efficacité et une efficience élevées ?
- b. Est-il nécessaire d'agir au niveau fédéral, ...
 - pour garantir les droits procéduraux des candidats ?
 - pour permettre des enregistrements sonores ou visuels pendant la procédure de naturalisation ?

Question d'enquête 4 : Analyse d'impact de la réglementation

- a. Quelle serait la charge administrative d'une obligation systématique de rédaction de procès-verbal ?

1.3 Conception de l'étude

Différentes méthodes de collecte et d'analyse des données ont été utilisées pour répondre aux questions. Il s'agit premièrement d'une analyse de documents, deuxièmement d'une enquête en ligne auprès de toutes les autorités cantonales de naturalisation et d'une sélection d'autorités communales. Troisièmement, 17 interviews ont été menées avec des représentants des cantons et des communes, quatre autres avec des experts nationaux et quatre entretiens avec des candidats à la naturalisation. Enfin, une analyse juridique a été réalisée sur la base des données recueillies. Les différents éléments méthodologiques et leurs objectifs sont décrits plus en détail ci-dessous.

Le premier élément méthodologique comprend une **analyse de documents** qui a notamment permis de préparer le premier bloc de questions concernant les prescriptions cantonales en matière de procès-verbal. Concrètement, cette première étape a consisté à rassembler et à décrire toutes les prescriptions cantonales pertinentes en matière de procès-verbal des entretiens de naturalisation.

Le deuxième élément de la collecte et de l'analyse des données a été une **enquête en ligne** menée auprès de toutes les autorités cantonales de naturalisation ainsi que de certaines autorités communales. Afin d'obtenir une image aussi représentative que possible des prescriptions et des pratiques en matière de protocole au niveau communal, un échantillon stratifié (aléatoire) de communes de tous les cantons a été constitué, ce qui a finalement conduit à une liste d'environ 500 communes. Le tableau 1 résume les réponses reçues. Les personnes interrogées ont été priées d'indiquer les prescriptions et les pratiques de leur canton ou de leur commune en matière de procès-verbal. Elles ont également eu la possibilité de prendre position sur d'éventuelles futures prescriptions en matière de procès-verbal et d'apporter des "Best Practices". L'enquête comprenait en majorité des questions fermées qui ont été évaluées au moyen de statistiques descriptives. Certaines questions centrales ont toutefois été formulées de manière ouverte (par exemple la question des Best Practices ou des défis du système actuel) afin de pouvoir obtenir des informations spécifiques au contexte, qui ont ensuite été évaluées qualitativement.

Tableau 1. Aperçu des réponses reçues à l'enquête

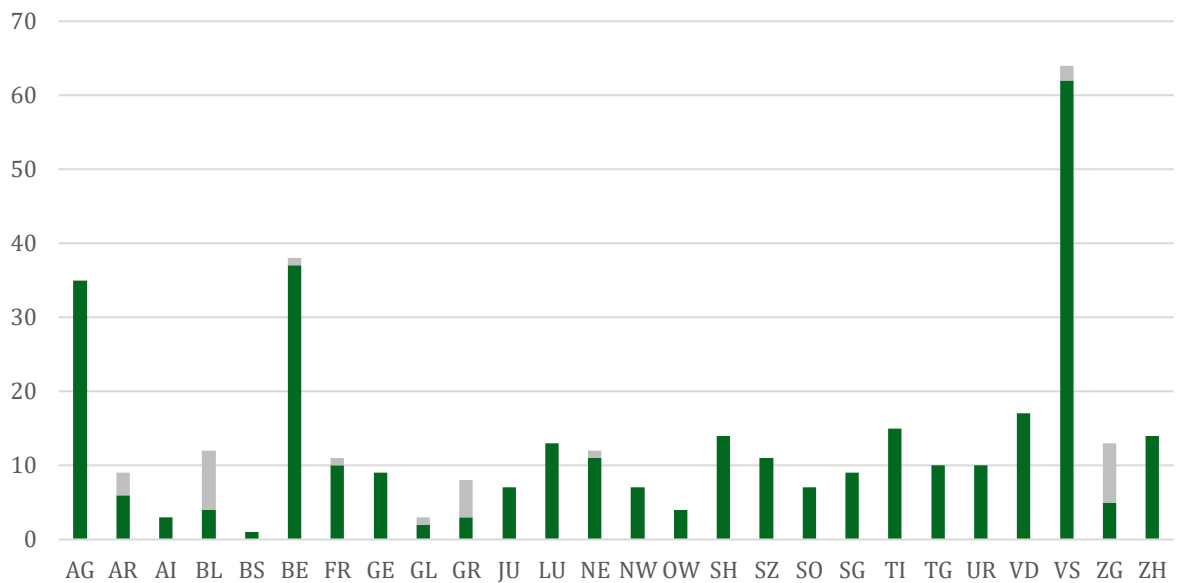
Au niveau cantonal, nous avons reçu des réponses de qualité suffisante de la part de toutes les autorités cantonales ou services compétents (31 réponses au total), sachant que pour certains cantons, nous avons reçu plusieurs réponses qui ont été consolidées lors de l'évaluation).

Au niveau communal, 323 réponses qualitativement suffisantes ont été reçues, provenant de 301 communes au total (c'est-à-dire que plusieurs réponses ont été enregistrées dans certaines communes). Les chiffres présentés dans le reste du rapport se réfèrent toujours au nombre de réponses des représentants communaux et non au nombre de communes. Dans la présentation suivante des résultats, les réponses du groupe "Autres" sont en outre ajoutées entre parenthèses après les valeurs des communes. Ce groupe des "Autres" se compose d'individus qui sont également actifs au niveau communal, mais qui occupent des postes tels que président(e) de commune, membre du conseil communal ou policier(ère) communal(e). Ces personnes sont également

impliquées dans le processus de naturalisation, raison pour laquelle elles sont également pertinentes pour la présente étude.

Des représentant(e)s de communes de tous les cantons ont participé à l'enquête. Le tableau suivant (**Figure 1**) présente la répartition des réponses des communes par canton. La variation du nombre de réponses par canton dépend principalement du nombre de communes dans le canton. De plus, dans le canton du Valais, l'autorité cantonale a fait circuler l'enquête parmi toutes les communes, ce qui explique le nombre élevé de réponses de communes de ce canton.

Figure 1. Communes représentées dans l'enquête par canton



Légende

Vert = Représentant(e)s d'administrations communales ou personnes ayant un contrat de prestations avec une commune
 Gris : "Autres".

Remarque : les réponses de l'administration cantonale ne sont pas prises en compte.

Le troisième instrument de collecte de données a consisté en 25 **entretiens**, dont 17 avec des autorités cantonales ou communales, quatre avec des acteurs(-rices) nationaux(-les) ou des expert(e)s et quatre avec des (représentant(e)s de) personnes concernées. En ce qui concerne les représentant(e)s des cantons, nous avons choisi d'une part les cantons dans lesquels des entretiens ont lieu au niveau cantonal, tout en veillant d'autre part à une bonne couverture des différentes régions de Suisse. En ce qui concerne les communes, les représentant(e)s ont été sélectionné(e)s sur la base du sondage en ligne. Dans l'ensemble, les représentant(e)s des autorités cantonales et communales ont pu, dans le cadre des entretiens, donner un aperçu détaillé de la mise en œuvre des prescriptions en matière de procès-verbal et une appréciation approfondie des différentes procédures (p. ex. procès-verbal textuel vs procès-verbal audio, etc.).

La dernière partie de l'analyse des données a consisté en une **évaluation juridique**. Dans un premier temps, les exigences du droit fédéral en matière de procès-verbal ont été esquissées, telles qu'elles découlent de l'obligation de tenir un dossier, qui elle-même résulte du droit d'être entendu selon l'art.

29 al. 2 Cst (cf. par ex. ATF 130 II 473 consid. 4.1). Partant de ce standard de droit fédéral, la situation juridique dans les cantons (ou les communes) a fait l'objet d'une brève analyse juridique basée sur les résultats de l'analyse des documents (c'est-à-dire les prescriptions cantonales cataloguées en matière de procès-verbal et la jurisprudence pertinente), sur les résultats de l'enquête auprès des communes (c'est-à-dire les informations relatives aux prescriptions communales en matière de procès-verbal) ainsi que sur les entretiens. Cette évaluation juridique a notamment permis de répondre aux questions 1c concernant les lacunes des prescriptions en matière de procès-verbal aux niveaux cantonal et communal, ainsi qu'aux questions 3a et 3b concernant l'éventuelle nécessité d'adapter les prescriptions au niveau fédéral en vue de garantir les droits procéduraux des candidats et d'étayer les enregistrements audio lors des entretiens de naturalisation en matière de protection des données. Le contenu de ces constatations résulte donc d'une comparaison entre les prescriptions et pratiques cantonales et communales observées en matière de procès-verbal et les normes juridiques correspondantes du droit fédéral dans le domaine des droits procéduraux et de la protection des données.

1.4 Terminologie

Les termes clés utilisés dans le rapport sont définis ci-dessous afin de faciliter la compréhension du texte par les lecteurs.

- Entretien de naturalisation = entretien qu'un acteur administratif mène avec les candidats à la naturalisation afin de recueillir des informations pertinentes pour la décision de naturalisation (définition propre).
- Rapport d'enquête = un rapport qui doit être établi par l'autorité compétente du canton sur la base de directives nationales, dans lequel il est vérifié si le requérant remplit les conditions formelles, s'il s'est intégré avec succès et s'il est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse (source : site Internet du SEM¹).
- Requérant(s)/demandeur(s) = ces termes sont utilisés comme synonymes dans le présent rapport et décrivent les personnes qui souhaitent se faire naturaliser et qui ont donc déposé une demande auprès de l'autorité correspondante.
- Naturalisation ordinaire = les citoyens étrangers résidant en Suisse depuis dix ans et titulaires d'une autorisation d'établissement C peuvent déposer une demande de naturalisation ordinaire auprès de leur commune ou de leur canton de résidence (source : site web du SEM¹). En revanche, la naturalisation facilitée en raison d'un mariage ou d'un descendant et la réintégration dans la nationalité suisse ne sont pas traitées dans le présent rapport (source : site web du SEM²).
- Procès-verbal = dans le présent rapport, on entend par procès-verbal toute forme de consignation écrite ou d'enregistrement technique (p. ex. au moyen d'un enregistrement audio ou vidéo) du contenu et/ou de la situation de l'entretien.

¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/schweizer-werden/ordentlich.html>, consulté le 16.06.2023

² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/schweizer-werden.html>, consulté le 16.06.2023

2 Informations contextuelles centrales sur le déroulement des procédures et des entretiens de naturalisation

Il ressort de l'analyse des documents et des entretiens menés avec différents acteurs qu'il existe certaines particularités du processus de naturalisation dans le cadre des naturalisations ordinaires qui sont pertinentes pour la compréhension et l'interprétation des résultats présentés ici. Ainsi, la nature du processus global de naturalisation, le moment et la nature exacte de l'entretien ainsi que les acteurs impliqués dans les entretiens de naturalisation jouent un rôle important dans ce processus. Les caractéristiques les plus centrales, qui sont également pertinentes pour la rédaction du procès-verbal, sont brièvement expliquées ci-dessous.

2.1 Admission à l'entretien de naturalisation

Les données recueillies montrent que tous les candidats à la naturalisation ne sont pas toujours invités à l'entretien de naturalisation, mais qu'une présélection a souvent lieu au préalable. Concrètement, il n'est pas rare que les autorités cantonales et communales s'assurent, par un examen préalable des dossiers, que seuls les requérants qui remplissent tous les critères de naturalisation soient invités à l'entretien. Lorsqu'il ressort du dossier que certaines conditions ne sont pas remplies, les demandes sont souvent refusées ou rejetées sans même qu'une demande de naturalisation ait été déposée. Il peut s'agir par exemple de l'absence de preuve d'un certificat de langue. Suite à la révision de la LN, la preuve des compétences linguistiques est devenue obligatoire pour la naturalisation, ce qui, selon plusieurs personnes interrogées, évite de devoir établir la preuve de la langue lors de l'entretien de naturalisation. La réussite d'un examen d'instruction civique est également régulièrement utilisée comme condition pour effectuer une présélection des demandeurs qui seront admis à l'entretien.

Dans ce contexte, les entretiens préalables fréquemment menés (par exemple avec des représentant(e)s des commissions de naturalisation ou des employé(e)s de l'administration), qui ont lieu soit par téléphone, soit en personne, sont également d'une grande importance dans la pratique. Lors de ces rencontres, les données de base et les circonstances des demandes sont discutées avant qu'une procédure ne soit engagée ou poursuivie, c'est-à-dire avant l'entretien de naturalisation proprement dit. Selon les déclarations des personnes interrogées, ces entretiens préliminaires parfois informels entraînent régulièrement la suspension de la procédure de naturalisation ou le retrait total de la demande. Cela se produit par exemple lorsque les entretiens révèlent de nouvelles informations sur les requérants, qui pourraient constituer un motif de refus de la naturalisation. Dans de tels cas, les acteurs administratifs concernés recommandent souvent aux demandeurs de retirer leur demande, ce qui permet d'une part de ne plus organiser d'entretiens de naturalisation et d'autre part de réduire, voire de supprimer, les émoluments liés à la procédure. Cette suppression des émoluments, qui profite aux requérants, est la principale raison invoquée par les autorités qui pratiquent ce type d'approche pour formuler ces recommandations. Ces entretiens et le fait qu'ils ne soient généralement pas consignés dans un procès-verbal sont toutefois jugés de manière critique par plusieurs autres personnes interrogées. En raison de l'absence de rejet formel des demandes concernées (le retrait d'une demande rend un tel rejet superflu), les requérants n'ont donc plus la possibilité de déposer un recours formel. De l'avis de certaines personnes interviewées, l'obligation de motivation des autorités

est vidée de sa substance par la recommandation de retirer une demande, ce qui entraîne le risque que des décisions moins bien motivées soient prises.

2.2 Interlocuteurs(trices)

Seule une petite partie des personnes interrogées a indiqué qu'il existait au sein de leur autorité un personnel spécialisé dans la conduite des entretiens de naturalisation. Le plus souvent, les entretiens sont menés avec une commission, un comité ou avec le conseil communal lui-même. Selon l'enquête, au niveau cantonal, des acteurs du monde politique participent également aux entretiens dans quatre cantons (AG, AI, FR, VS), alors qu'au niveau communal, c'est le cas dans 185 communes. Cela indique que l'influence politique sur les entretiens au niveau communal est plus élevée que dans les cas où les entretiens ont lieu au niveau cantonal. Par exemple, dans l'une des autorités interviewées, l'entretien est mené par une commission, à la suite de quoi celle-ci émet une recommandation au conseil communal, qui prend ensuite la décision finale. Le conseil municipal a donc le pouvoir de décision, mais il suit généralement la recommandation de la commission. Les comités ou commissions eux-mêmes sont souvent composés de représentants politiques ou, selon la commune, de personnes privées ou d'experts. Cette particularité des organes de consultation et de décision a pour conséquence que les décisions de naturalisation sont en partie soumises à l'influence politique. De l'avis de plusieurs personnes interrogées, cette situation n'est pas souhaitable et s'accompagne du risque que les décisions de naturalisation soient prises par des personnes qui ne sont pas spécialisées dans les questions de naturalisation et qui ne connaissent pas suffisamment les processus et les bases juridiques.

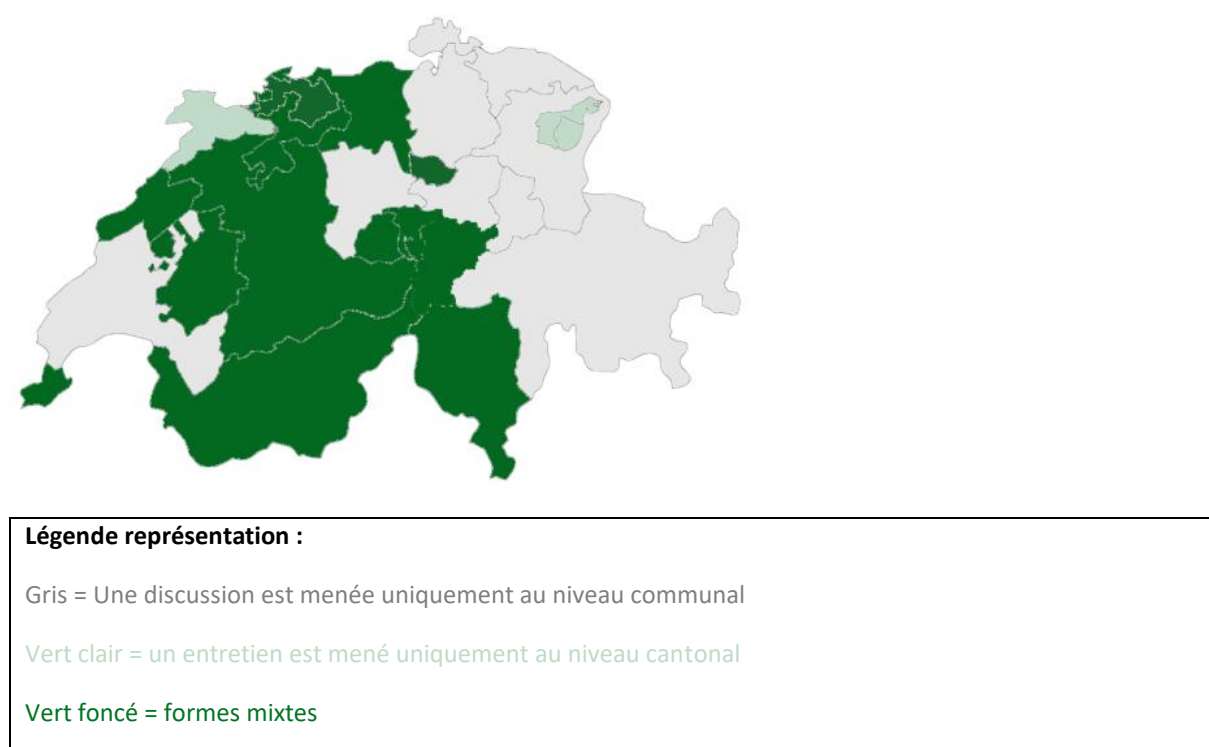
2.3 Contenu des entretiens de naturalisation

En général, les entretiens peuvent être menés pour clarifier des questions d'intégration, d'instruction civique ou de connaissances linguistiques. Alors qu'en vertu de la révision de la loi, les connaissances linguistiques peuvent être attestées entre autres par un certificat de langue, les entretiens de naturalisation se concentrent aujourd'hui davantage sur les questions d'intégration et incluent parfois des questions d'instruction civique. Sur le plan du contenu, certaines personnes ou certains organes chargés de l'entretien se voient imposer une grille de questions-réponses qu'ils doivent suivre et compléter avec les données de l'entretien. Le rapport d'enquête fournit souvent une orientation sur le contenu et sert souvent de modèle pour la rédaction du procès-verbal ou le résumé des entretiens (cf. chapitre 5.2.1). D'autres autorités connaissent en revanche des guides indépendants du rapport d'enquête ou des grilles de questions et de réponses préétablies, qui sont remplies pendant l'entretien. Mais souvent, une grande marge de manœuvre est volontairement laissée aux personnes qui mènent l'entretien pour poser d'autres questions, afin de mieux tenir compte des individus et de leur situation et de mieux évaluer l'intégration. D'un autre côté, une telle marge de manœuvre offre la possibilité de poser des questions qui, du point de vue de certains interlocuteurs, ne sont pas toujours pertinentes et qui, du point de vue des demandeurs, portent même atteinte à leur sphère privée. Il convient en outre de mentionner que dans la pratique, dans les cas difficiles ou peu clairs, il est souvent possible de mener un deuxième entretien ou un entretien supplémentaire afin de pouvoir prendre une décision finale.

2.4 Rôle des entretiens de naturalisation

Sur les 26 cantons interrogés, on constate, comme dans la **Figure 2. Réalisation des entretiens de naturalisation au niveau cantonal et/ou communal**, que tous les cantons organisent un entretien soit au niveau cantonal, soit au niveau communal, soit aux deux niveaux. Dans certains cas, les entretiens ne sont réalisés qu'en cas de besoin, dans d'autres, ils ont lieu de manière standard. Dans certains cas, plusieurs entretiens sont donc menés avec différents acteurs. Cela sert souvent à clarifier certains aspects partiels, tels que les preuves d'examen ou les examens de dossier, lors d'un entretien préliminaire, afin que cela ne doive pas être déterminé lors de l'entretien de naturalisation proprement dit. Dans un canton, par exemple, les principales données de base sont d'abord clarifiées par téléphone, après quoi les candidats remplissant les conditions nécessaires sont invités à un premier entretien avec une personne chargée du dossier au sein de l'autorité de naturalisation. C'est dans ce cadre que le rapport d'enquête est établi et que le requérant est informé du processus et des étapes et conditions suivantes. A ce stade, quelques notes sont déjà inscrites dans un outil administratif afin de noter les éventuelles clarifications qui devraient encore être faites au cours de la suite du processus. Après cet entretien, le requérant a le temps de fournir éventuellement des preuves et des documents, après quoi un autre entretien a lieu avec la commission de naturalisation au niveau communal.

Figure 2. Réalisation des entretiens de naturalisation au niveau cantonal et/ou communal



Dans neuf cantons (GL, GR, LU, SH, SG, SZ, TG, VD, ZH), les entretiens n'ont lieu qu'au niveau communal. En revanche, dans trois cantons (AR, AI, JU), les entretiens ne peuvent être menés qu'au niveau cantonal, et non par les communes.

14 cantons (AG, BL, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG) connaissent des formes mixtes d'entretiens cantonaux et communaux. Concrètement, dans quatre cantons, un entretien a toujours lieu aussi bien au niveau cantonal que communal (BL, BS, SO, VS). Dans six cantons, il y a toujours un entretien au niveau communal et, si nécessaire, un entretien supplémentaire peut être organisé au niveau cantonal (AG, BE, NW, OW, TI, ZG). A Neuchâtel et Genève, il y a toujours un entretien au niveau cantonal et, si nécessaire, un entretien au niveau communal. Il convient de noter que dans le canton de Genève, la procédure est centralisée auprès du canton. Les communes n'ont donc pas de pouvoir d'enquête, mais mènent parfois des entretiens plutôt symboliques au niveau communal. Enfin, à Uri et à Fribourg, un entretien peut être mené aux deux niveaux si nécessaire.

Selon 274 réponses à l'enquête au niveau communal, un entretien de naturalisation est toujours organisé dans les communes concernées, selon 22 réponses, il n'a jamais lieu et selon 27 autres réponses, il n'a lieu qu'en cas de besoin. Selon 301 représentants communaux, un entretien de naturalisation peut / doit donc être mené (le groupe "Autres" n'est pas inclus ici). Dans le chapitre suivant, nous abordons les prescriptions en matière de procès-verbal au niveau cantonal et communal et expliquons quels aspects sont réglés par ces prescriptions.

3 Exigences du droit fédéral

Avant de présenter dans les chapitres suivants les prescriptions et pratiques spécifiques en matière de procès-verbaux dans les cantons et les communes, le présent chapitre 3 introduit les prescriptions de droit fédéral.

3.1 Situation initiale

Conformément à son cahier des charges, la présente étude a pour objet principal la pratique cantonale et les prescriptions cantonales sur lesquelles elle se fonde en ce qui concerne les prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux dans le cadre de la procédure ordinaire de naturalisation. En outre, la question des normes découlant du droit fédéral peut également être soulevée. Il s'agit en premier lieu des prescriptions de la loi sur la nationalité et de l'ordonnance y afférente, ainsi que des exigences du droit d'être entendu selon l'art. 29 al. 2 Cst. Sur cette base, le Tribunal fédéral a développé ces dernières années une jurisprudence relativement complète concernant l'obligation de dresser un procès-verbal. Sur la base de ces explications de lege lata, il convient ensuite d'aborder la question de savoir si une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral devrait être envisagée et comment une telle approche réglementaire pourrait être conçue.

3.2 Base constitutionnelle

Dans le domaine de l'acquisition et de la perte de la nationalité, la Confédération dispose, par la Constitution, d'une compétence étendue dans la mesure où sont concernés des processus relevant du droit de la famille tels que la filiation, le mariage et l'adoption, la perte de la nationalité pour d'autres motifs ou la réintégration (art. 38, al. 1, Cst.). En revanche, la réglementation de l'acquisition du droit de cité au niveau cantonal et communal ainsi que l'acquisition par naturalisation ordinaire sont en principe laissées aux cantons ; demeurent réservées les prescriptions minimales de la Confédération ainsi que la compétence d'octroyer l'autorisation de naturalisation (art. 38, al. 2, Cst.).

La compétence de la Confédération d'édicter des prescriptions minimales en vertu de l'art. 38, al. 2, Cst. doit garantir une "égalité de traitement minimale" entre les requérants et "empêcher que les autorités locales ne pratiquent une politique de naturalisation préjudiciable aux intérêts de l'ensemble de la Suisse".³ Pour des considérations fédéralistes, il a été renoncé à une compétence législative exclusive de la Confédération.⁴ La doctrine n'est pas unanime sur la portée exacte de la compétence d'édicter des prescriptions minimales. La majorité de la doctrine argumente que cette compétence se rapproche d'une compétence législative de principe, tandis que d'autres considèrent qu'il s'agit d'une catégorie de compétence distincte qui n'autorise pas de prescriptions maximales.⁵ Le Conseil fédéral

³ Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 1, 223.

⁴ Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 1, 224.

⁵ Dans le premier sens, par exemple ALBERTO ACHERMANN/BARBARA VON RÜTTE, Basler Kommentar BV, Bâle 2015, art. 38 ch. 34 ; FELIX HAFNER/DENISE BUSER, St. Galler Kommentar BV, Zurich/St. Gallen 2014, art. 38 ch. 9 et CÉLINE GUTZWILLER, Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021, art. 38 ch. 31, à chaque fois avec d'autres références ; dans le deuxième sens, GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zurich 2017, art. 38 ch. 13.

s'est expressément rallié à la première opinion.⁶ Le législateur semble légiférer sur la base de prémisses analogues, par exemple en inscrivant dans la loi une obligation de motiver les refus ou une interdiction des votations aux urnes, ou en fixant des prescriptions légales relatives aux taxes cantonales ou communales, allant ainsi au-delà de simples prescriptions minimales et posant de véritables principes.⁷ Par conséquent, on constate, en tout cas dans la pratique et dans la doctrine dominante, que les prescriptions de droit fédéral ne doivent pas se limiter strictement à des prescriptions minimales. En revanche, le lien entre la compétence fédérale et les principes demeure. Cela n'empêche pas dans tous les cas les réglementations détaillées, mais elles ne doivent pas couvrir une grande partie du domaine réglementaire concerné. Pour une politique de naturalisation entièrement uniforme et une harmonisation complète des prescriptions, il faudrait donc adapter la base constitutionnelle.

3.3 Cadre juridique fédéral de l'obligation de consignation

3.3.1 Exigences de la loi sur la nationalité et de l'ordonnance sur la nationalité

En ce qui concerne l'encadrement de l'objet de l'étude par la législation fédérale sur la nationalité, il convient tout d'abord de se pencher sur le principe de la compétence cantonale en matière de procédure (art. 15, al. 1 LN). Pour nuancer cette perspective, il convient ensuite d'examiner les prescriptions relatives aux enquêtes cantonales (art. 34 LN) et à l'obligation de motiver les décisions (art. 16, al. 1 LN).

3.3.1.1 Compétence cantonale en matière de procédure (art. 15, al. 1 LN)

La loi fédérale sur la nationalité du 20 juin 2014 (loi sur la nationalité ; LN) régit la naturalisation ordinaire aux articles 9 et suivants. Elle fixe notamment les conditions formelles et matérielles de la naturalisation, les critères d'intégration, les principes de la procédure de naturalisation et la protection de la sphère privée.

L'art. 15, al. 1 LN établit le principe selon lequel la procédure de naturalisation dans le canton et la commune est régie par le droit cantonal. Du point de vue du contenu, cette disposition se réfère en premier lieu à la répartition des compétences entre les autorités. Une disposition au libellé identique figurait déjà dans la loi fédérale sur la nationalité du 29 septembre 1952. Elle faisait suite à une initiative parlementaire,⁸ qui avait été déposée à la suite des deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003⁹ et qui avait débouché sur une proposition législative poursuivant le double objectif de garantir la protection juridique des décisions de naturalisation et de préserver la démocratie en matière de naturalisation.¹⁰ Les cantons sont donc libres de désigner les autorités responsables de la décision de

⁶ Message du 4 mars 2011 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse, FF 2011 2825, 2871 ; le Conseil fédéral a concrétisé cette conception en fixant des émoluments de naturalisation uniformes par le biais de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité (RS 141.21).

⁷ HAFNER/BUSER (note 5), St. Galler Kommentar BV, Art. 38 Rz. 9 ; cf. également le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national sur l'initiative parlementaire "La Suisse doit reconnaître ses enfants", FF 2015 769, 783 ; critique sur le traitement des bases constitutionnelles : GIOVANNI BIAGGINI, ZBl 2015, p. 109.

⁸ Initiative parlementaire Pfisterer du 3 octobre 2003 (03.454s Loi sur la nationalité, modification) ; voir la genèse tortueuse de cette modification, notamment le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, FF 2005 6941, 6943 ss.

⁹ ATF 129 I 217 ou ATF 129 I 232.

¹⁰ FF 2005 6941, 6950 et suiv.

naturalisation ; ils peuvent notamment désigner comme compétents le parlement, l'assemblée communale, le gouvernement ou une entité distincte comme une commission de la nationalité.¹¹ Cette ouverture du droit fédéral est confirmée par l'attribution de compétences de l'art. 15, al. 2 LN, selon lequel la décision de naturalisation peut être prise par une assemblée communale.

Au-delà de la réglementation des compétences - particulièrement virulente au moment de l'adoption de la disposition -, l'art. 15, al. 1 LN confirme également le principe selon lequel le cadre procédural de la décision dans la procédure ordinaire de naturalisation découle en principe du droit cantonal.¹² Il s'ensuit qu'en règle générale, les modalités d'établissement des faits et, par conséquent, la tenue du procès-verbal sont définies par les prescriptions du droit cantonal.

3.3.1.2 Enquêtes cantonales (art. 34 LN)

En ce qui concerne les naturalisations ordinaires, l'art. 34, al. 1 LN stipule que l'autorité cantonale compétente doit examiner, une fois les conditions de l'art. 9 LN remplies - c'est-à-dire les conditions formelles de naturalisation -, si les conditions de l'art. 11, let. a et b LN sont remplies - c'est-à-dire si les critères d'intégration sont satisfaits (art. 11, let. a en relation avec l'art. 12 LN) et si le candidat est familiarisé avec les conditions de vie locales (art. 11, let. b LN). Cet examen prend la forme d'un rapport d'enquête cantonal. Comme ces rapports étaient de qualité très variable dans le passé,¹³ la nouvelle loi sur la nationalité contient désormais une réglementation un peu plus détaillée et prévoit en outre la compétence du Conseil fédéral d'édicter des directives uniformes pour l'établissement des rapports d'enquête (art. 34, al. 3, 2e phrase LN). Ces directives ont pour but de simplifier et d'accélérer les procédures et doivent en outre - et surtout - garantir que les décisions d'autorisation de naturalisation soient prises par le SEM sur la base de rapports d'enquête d'une qualité suffisante.¹⁴

S'appuyant sur cette base légale, l'ordonnance sur la nationalité fixe le contenu minimal du rapport d'enquête cantonal (art. 17, al. 1). Celui-ci doit notamment mentionner les données personnelles du candidat (nom, prénom, date de naissance, état civil, nationalité) et contenir des informations actuelles sur les conditions de naturalisation. Sont ainsi notamment visés : le type d'autorisation délivrée en vertu du droit des étrangers, la durée de séjour en Suisse, le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution fédérale, les compétences linguistiques, la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation ainsi que l'encouragement et le soutien de l'intégration des membres de la famille. En outre, le rapport doit donner des informations sur la familiarité avec les conditions de vie locales (art. 17, al. 2 OLN). L'ordonnance contient ensuite une disposition spécifique selon laquelle la maladie, le handicap ou d'autres circonstances personnelles importantes doivent être pris en compte lors de l'évaluation des conditions et elle règle la forme du rapport pour les demandes déposées conjointement par les époux ainsi que pour la prise en compte des enfants mineurs (art. 17, al. 3 et 4, OLN). Par conséquent, le droit fédéral en vigueur contient certes certaines prescriptions minimales concernant le contenu des rapports d'enquête cantonaux, mais il ne règle pas la question de savoir sur quelle base (documentaire) ces rapports

¹¹ FANNY DE WECK, Kommentar Migrationsrecht, Zurich 2019, Art. 15 BüG Rz. 1.

¹² Voir également PETER UEBERSAX, Le Tribunal fédéral et la loi sur la nationalité, avec un regard sur le nouveau droit, Basler Juristische Mitteilungen 2016, p. 178.

¹³ Message du 4 mars 2011 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse, FF 2011 2825, 2862.

¹⁴ Message du 4 mars 2011 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse, FF 2011 2825, 2862.

doivent se fonder en détail. A cet égard, on ne peut guère tirer de directives du droit fédéral, ni sur le déroulement exact de l'évaluation des conditions de naturalisation en général¹⁵, ni sur la manière dont les différentes étapes du processus d'évaluation doivent être représentées et documentées dans les dossiers. L'organisation de l'évaluation incombe plutôt en grande partie aux cantons, qui s'organisent à cet égard dans le cadre de leur autonomie d'organisation et peuvent également confier l'établissement des rapports aux communes.¹⁶

3.3.1.3 Obligation de motiver la décision (art. 16, al. 1 LN)

Dans ce contexte, l'autonomie cantonale est tout de même quelque peu limitée par l'obligation, prévue à l'art. 16, al. 1 LN, de "motiver le rejet d'une demande de naturalisation". Cette disposition remonte également à l'initiative parlementaire du 3 octobre 2003 et fait donc partie de la réponse législative aux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003.¹⁷ Dans l'ATF 129 I 232, le tribunal avait constaté que les procédures de naturalisation statuaient sur le statut juridique des individus et que, par conséquent, les garanties de procédure de l'art. 29 Cst. entraînaient une obligation de motivation. Selon le Tribunal fédéral, cette obligation sert à l'autocontrôle des autorités compétentes pour rationaliser la prise de décision et permet en outre une contestation et un examen appropriés des décisions de naturalisation.¹⁸ Lors de l'élaboration des modifications législatives, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a repris les considérations du Tribunal fédéral et a cherché à codifier l'obligation générale de motiver les décisions de naturalisation négatives.¹⁹ Le Parlement a suivi cette approche et a inscrit l'obligation de motivation à l'art. 15b aLN, qui a été repris tel quel comme art. 16, al. 1 LN.

La motivation à fournir doit être "à la fois suffisante et conforme au droit".²⁰ Elle doit donc constituer une base suffisamment solide pour la décision et doit se situer dans le cadre de ce qui est juridiquement admissible, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas se fonder sur des considérations discriminatoires. L'obligation de motiver ne concerne pas seulement l'évaluation juridique de l'autorité, mais aussi les faits sur lesquels elle se base.²¹ Or, l'établissement de cet état de fait présuppose régulièrement la tenue d'un dossier complet et précis. On peut en déduire que l'obligation de motiver selon l'art. 16, al. 1 LN entraîne, en tout cas dans certains cas, une obligation de tenir un dossier.

3.3.1.4 Conclusion intermédiaire

En résumé, on peut retenir que, selon la loi sur la nationalité et l'ordonnance sur la nationalité en vigueur, les cantons sont largement compétents pour la procédure de naturalisation ordinaire dans son ensemble (art. 15, al. 1, LN) ainsi que pour la détermination du mode d'établissement du rapport

¹⁵ Ainsi la remarque selon laquelle l'art. 37 aLN "mentionne bien que les enquêtes peuvent être confiées à l'autorité cantonale de naturalisation mais ne comporte aucune indication relative à la manière dont elle doit les mener" : MINH SON NGUYEN, Code annoté droit des migrations, Berne 2014, art. 37 aLN no 5.

¹⁶ Message du 4 mars 2011 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse, FF 2011 2825, 2861 ainsi que NGUYEN (note 15), Code annoté droit des migrations, art. 37 aLN, n° 11.

¹⁷ Initiative parlementaire Pfisterer du 3 octobre 2003 (03.454s Loi sur la nationalité, modification).

¹⁸ ATF 129 I 232 E. 3.3 ; cf. aussi ATF 129 I 217 consid. 3.6 s.

¹⁹ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats sur l'initiative parlementaire Loi sur la nationalité, FF 2005 6941, 6950 et 6952.

²⁰ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats sur l'initiative parlementaire Loi sur la nationalité, FF 2005 6941, 6952.

²¹ Au lieu de beaucoup GEROLD STEINMANN, St. Galler Kommentar BV, Zurich/St. Gallen 2014, Art. 29 Rz. 49.

d'enquête (art. 34 LN en relation avec l'art. 17 LN). Les cantons agissent donc dans le cadre de leur autonomie d'organisation. L'obligation de motiver le rejet d'une demande de naturalisation (art. 16, al. 1, LN), qui présuppose l'établissement de faits suffisamment solides, constitue toutefois une certaine limite à cette marge de manœuvre considérable laissée par le droit fédéral.

3.3.2 Exigences découlant des garanties de procédure de la Constitution fédérale

3.3.2.1 Généralités

Autrefois, la décision de naturalisation était qualifiée d'acte politique, qui n'était en principe pas soumise à un contrôle judiciaire. FRITZ FLEINER avait ainsi déclaré que la "naturalisation se présente comme un acte étatique unilatéral, un octroi du droit de cité effectué par l'Etat selon sa libre appréciation".²² On partait donc du principe que l'octroi du droit de cité pouvait être refusé sans justification, même si les conditions de naturalisation étaient remplies.²³ Dans les arrêts ATF 129 I 217 et ATF 129 I 232²⁴, le Tribunal fédéral s'est éloigné avec force de ce point de vue - déjà partiellement critiqué par la doctrine -²⁵. En raison du fait que, dans la procédure de naturalisation, il est décidé du statut juridique de personnes individuelles et que la procédure se termine par "une disposition individuelle et concrète qui remplit toutes les caractéristiques d'une décision"²⁶, le Tribunal fédéral qualifie désormais la décision de naturalisation d'acte d'application du droit. En conséquence, il existe un "droit des candidats à la préservation maximale de leur droit de la personnalité, en particulier dans le domaine de la protection des données" et l'autorité "ne doit pas prendre de décision arbitraire ou discriminatoire", mais "doit exercer son pouvoir d'appréciation - même s'il est très large - conformément à son devoir, au sens et au but de la législation sur la nationalité".²⁷

Par conséquent, en décidant de la naturalisation, les autorités compétentes assument des tâches publiques au sens de l'art. 35, al. 2, Cst. et sont donc tenues de respecter les droits fondamentaux, notamment le principe de non-discrimination.²⁸ Sur cette base, les garanties de procédure constitutionnelles de l'art. 29 Cst. doivent en outre être respectées. Les parties ont notamment le droit d'être entendues.²⁹

²² FRITZ FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, p. 101 ; ADOLF IM HOF parlait de "pouvoir discrétionnaire" à propos de la compétence du Conseil fédéral : LE MÊME, *Die Erteilung des Schweizerbürgerrechts an Ausländer nach dem Bundesgesetz vom 3. Juli 1876*, in : *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1901, p. 141 ss.

²³ Cf. par exemple encore l'arrêt du Tribunal fédéral P.87/69 du 23 décembre 1971 consid. b/c., publié in : ZBI 1973, p. 281 ss, selon lequel les organes compétents "disposent d'un large pouvoir d'appréciation" ; cf. également NICCOLÒ RASELLI, *Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz - unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts*, ZBI 2011, p. 578 ss.

²⁴ Voir à ce sujet, avec d'autres références, ACHERMANN/VON RÜTTE (note 5), *Basler Kommentar BV*, Art. 38 Rz. 39 ; NICCOLÒ RASELLI (note 23), p. 581 ss.

²⁵ GEORG MÜLLER, *Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle*, in : *Festschrift für Hans Huber*, Berne 1981, p. 119 s., qui qualifie également les décisions prises à ce sujet par les assemblées communales d'exercice de fonctions administratives.

²⁶ ATF 129 I 232 E. 3.3 avec référence à JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, p. 361.

²⁷ ATF 129 I 232 E. 3.3.

²⁸ ATF 129 I 217 consid. 2.2 et ATF 129 I 232 consid. 3.4.2 ; sur l'ensemble, cf. également ACHERMANN/VON RÜTTE (note 5), *Basler Kommentar BV*, Art. 38 Rz. 38.

²⁹ ATF 129 I 232 E. 3.2.

3.3.2.2 Droit d'être entendu selon l'art. 29 al. 2 Cst.

Le droit d'être entendu fait partie du principe général d'équité dans la procédure, tel qu'il est déjà garanti par l'art. 29 al. 1 Cst.³⁰ L'institution du droit d'être entendu poursuit une double fonction : d'une part, elle sert à éclaircir les faits et doit permettre d'élaborer de manière optimale la base de la décision ; d'autre part, elle présente un aspect lié à la personnalité, selon lequel la personne individuelle doit se voir accorder un droit de participation afin de faire valoir efficacement son point de vue dans la procédure.³¹ Toutes les personnes qui ont la qualité de partie dans une procédure d'application du droit ont le droit de participer.³²

L'étendue et le contenu concret du droit d'être entendu découlent des dispositions de procédure respectives, la Constitution fédérale établissant un standard minimal. Celui-ci doit être déterminé au cas par cas, sur la base des circonstances concrètes, dans la perspective de l'objectif de participation adéquate.³³ Le Tribunal fédéral examine le respect des garanties constitutionnelles avec un libre pouvoir de cognition.³⁴ De par sa nature juridique, le droit d'être entendu est de nature formelle. Par conséquent, la violation du droit d'être entendu entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si, dans le cas concret, l'audition aurait pu avoir une importance pour l'issue de la procédure.³⁵ Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une violation du droit d'être entendu peut toutefois être exceptionnellement considérée comme "réparée" en cas de vices pas particulièrement graves, si la personne concernée a l'occasion de s'exprimer devant une instance de recours qui, comme l'instance précédente, était habilitée à examiner librement toutes les questions. Si le renvoi à l'instance précédente signifiait un vide formaliste et entraînait des retards inutiles, on peut considérer qu'il y a possibilité de "guérison" même en cas de vices graves.³⁶

En ce qui concerne les contenus spécifiques de la garantie du droit d'être entendu, la jurisprudence a formulé un ensemble de contenus partiels et a ainsi donné une concrétisation plus large au droit de participer à la procédure. Sont garantis un droit à l'information préalable, un droit de s'exprimer, y compris un droit de réplique, un droit de consulter le dossier, un droit de participer à l'administration des preuves et à la procédure, un droit à l'examen et à la prise en compte des allégations présentées,

³⁰ ATF 140 I 99 consid. 3.4 ; voir aussi, parmi d'autres, WALDMANN, Basler Kommentar BV, Bâle 2015, art. 29 n° 40 et BIAGGINI (note 5), Kommentar BV, art. 29 n° 17.

³¹ Au lieu de nombreux ATF 142 I 86 consid. 2.2 ; voir aussi entre autres STEINMANN (note 21), St. Galler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 42 ou PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, p. 305 ; en détail avec de nombreuses autres références MICHELE ALBERTIN, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berne 2000, p. 70 ss.

³² ALBERTIN (note 31), p. 137 ss ; WALDMANN (note 30), Basler Kommentar BV, art. 29, n. 41.

³³ BGE 135 I 279 E. 2.3.

³⁴ BIAGGINI (note 5), Commentaire Cst., art. 29, n° 18.

³⁵ TF, arrêt 1C_141/2022 du 19 décembre 2022 consid. 3.4, prévu pour publication ; ATF 126 V 130 consid. 2.b ; ATF 125 I 118 consid. 3.

³⁶ Au lieu de beaucoup, ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; sur l'ensemble, voir STEINMANN (note 21), St. Galler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 59 avec de nombreuses autres références ; critique du mécanisme de "guérison" : TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (note 31), Allgemeines Verwaltungsrecht, p. 307.

un droit à la représentation et à l'assistance ainsi qu'un droit à la notification et à la motivation de la décision.³⁷

Dans le cas présent, c'est en premier lieu le droit de consulter le dossier qui est important : selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il confère au prévenu "le droit, en principe illimité, de consulter tous les actes essentiels de la procédure".³⁸ Comme ce droit découle du droit d'être entendu, il ne concerne pas uniquement les procédures pénales, mais toutes les procédures d'application du droit. Le droit de regard doit garantir que la "partie à la procédure puisse prendre connaissance des bases de la décision et se défendre de manière efficace et pertinente".³⁹ Il comprend notamment le droit de consulter le dossier au siège des autorités, de prendre des notes et d'obtenir des photocopies, dans la mesure où cela n'entraîne pas de dépenses excessives pour l'autorité.⁴⁰ Pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants, le droit de consulter le dossier peut être limité ou refusé. Les motifs possibles sont par exemple les intérêts de particuliers à garder le secret ou, en ce qui concerne les notes, les corapports, les projets ou autres, la garantie de la formation d'opinion au sein de l'administration.⁴¹

Le droit de consulter le dossier présuppose l'établissement et la tenue d'un dossier. En conséquence, le Tribunal fédéral déduit également de l'art. 29 al. 2 Cst. une obligation générale de tenir des dossiers.⁴² Par conséquent, l'autorité doit consigner dans le dossier toutes les informations qui font partie de l'affaire et qui peuvent être essentielles à la décision, peu importe que le dossier soit en fin de compte effectivement important pour l'issue de la procédure.⁴³ Est également prévue "l'obligation de consigner au procès-verbal les clarifications, auditions et négociations pertinentes pour la décision dans la procédure de recours", ce qui signifie que les dossiers correspondants sont également soumis au droit de consultation.⁴⁴ Afin de garantir l'exercice effectif du droit de consultation, les dossiers doivent en outre être complets et l'état du dossier doit être à jour.⁴⁵

3.3.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux procédures de naturalisation

La procédure de naturalisation est une procédure administrative dans laquelle, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de l'instruction s'applique en premier lieu.⁴⁶ Toutefois, les parties doivent collaborer à l'établissement des faits dans la mesure où elles sont mieux à même que les autorités d'exposer certains faits - il existe donc une obligation de collaborer dans ce domaine.⁴⁷ Le Tribunal fédéral reconnaît à la procédure de naturalisation "une composante politique", mais rappelle en même temps qu'il ne s'agit pas d'un "processus sans droit", puisqu'il s'agit de décider du statut

³⁷ Voir en détail WALDMANN (note 30), Basler Kommentar BV, art. 29, n° 44 ss ; STEINMANN (note 21), St. Galler Kommentar BV, art. 29, n° 44 ss ; MARTINE DANG/MINH SON NGUYEN, Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021, art. 29, n° 120 ss et BIAGGINI (note 5), Kommentar BV, art. 29, n° 18.

³⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_1094/2019 du 25 juin 2020, consid. 1.3.1 ; cf. déjà ATF 129 I 85 consid. 4.1.

³⁹ ATF 129 I 85 E. 4.1 et ATF 126 I 7 consid. 2b ; cf. aussi BIAGGINI (note 5), Kommentar BV, art. 29 n° 21.

⁴⁰ ATF 126 I 7 consid. 2b.

⁴¹ Voir à ce sujet BIAGGINI (note 5), Kommentar BV, art. 29, n° 21 ou WALDMANN (note 30), Basler Kommentar BV, art. 29, n° 55.

⁴² ATF 141 I 60 E. 4.3 ; AT 130 II 473 E. 4.1 ; AT 142 I 86 E. 2.2 ; AT 138 V 218 E. 8 ; AT 126 I 15 E. 2a)aa).

⁴³ ATF 130 II 473 E. 4.1 ; ATF 132 V 387 E. 3.2.

⁴⁴ ATF 142 I 86 consid. 2.2 ; cf. aussi ATF 130 II 473 consid. 4.2.

⁴⁵ BGE 129 I 85 E. 4.1 ; cf. aussi DANG/NGUYEN (note 37), Commentaire romand, Constitution fédérale, art. 29, n. 147.

⁴⁶ ATF 141 I 60 consid. 5.2 ; pour la procédure de naturalisation facilitée avec renvoi à l'art. 12 PA : ATF 135 II 161 consid. 3.

⁴⁷ ATF 141 I 60 consid. 5.2 ; cf. également art. 21 OLN.

juridique de personnes individuelles.⁴⁸ Par conséquent, le pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités doit être exercé dans son ensemble de manière consciencieuse et, sur le plan matériel, la décision ne doit pas être arbitraire, inégalitaire ou discriminatoire.⁴⁹ Au-delà de ces exigences de fond, il convient également de prendre en compte les garanties procédurales de la Constitution fédérale, en particulier le principe de l'équité de la procédure (art. 29, al. 1, Cst.), le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.) et le principe de la bonne foi (art. 9 et 5, al. 3, Cst.).

Sur cette base, le Tribunal fédéral a élaboré au cours des dernières années une jurisprudence relativement complète concernant les exigences relatives au déroulement et à la consignation des entretiens dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire. Cet encadrement de la procédure comprend notamment des prescriptions relatives à la préparation de l'entretien ainsi qu'à la rédaction du procès-verbal proprement dit :

1. Le Tribunal fédéral constate tout d'abord que le droit d'être entendu confère aux requérants un droit à l'*information préalable*. Ils doivent donc être informés des étapes importantes pour l'issue de la procédure, ce qui leur permet de se préparer de manière ciblée.⁵⁰ En vertu du principe de la bonne foi, l'autorité doit également se conformer aux informations fournies sur la procédure.⁵¹

2. Ensuite, il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral la prescription générale selon laquelle l'autorité compétente est également soumise à l'*obligation de tenir un dossier* dans le cadre de la procédure de naturalisation.⁵²

3. En ce qui concerne l'*étendue de l'obligation de tenir un dossier*, il ressort de la jurisprudence que "les faits et résultats pertinents pour la décision (...) doivent être consignés par écrit"⁵³ et que les indications sur lesquelles se base la décision de naturalisation doivent être "suffisamment détaillées et vérifiables".⁵⁴ Dans le détail, l'étendue de l'obligation d'établir un procès-verbal doit s'orienter vers son objectif, elle doit donc garantir les droits de participation des parties orientés vers le processus et dépend à cet égard des circonstances concrètes du cas d'espèce.⁵⁵ Pour l'établissement du procès-verbal des entretiens visant à vérifier les connaissances du requérant, cela signifie qu'il doit en tout cas être possible de voir sur quoi il ou elle a été interrogé(e) et quelles ont été ses réponses.⁵⁶ Si le dossier ne contient "que des remarques générales et aucune information détaillée vérifiable", cela ne satisfait pas aux exigences de l'obligation de tenir un dossier.⁵⁷ A l'inverse, il est admissible de "limiter le procès-verbal à l'essentiel".⁵⁸ Une transcription complète de l'entretien n'est donc pas exigée.

⁴⁸ ATF 146 I 49 E. 2.6 ; ATF 140 I 99 E. 3.1 ; ATF 141 I 60 E. 3.2 ; ATF 138 I 305 E. 1.4.3 ; fondamentalement ATF 129 I 232.

⁴⁹ ATF 146 I 49 E. 2.6 ; ATF 141 I 60 E. 3.2.

⁵⁰ ATF 140 I 99 consid. 3.4-3.8 et ATF 141 I 60 consid. 3.3 ; cf. aussi UEBERSAX (note 12), p. 189.

⁵¹ BGE 140 I 99 E. 3.6.

⁵² BGE 141 I 60 E. 4.3 ; TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.2 ; TF, arrêt 1D_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6.

⁵³ TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019, consid. 3.5.

⁵⁴ TF, arrêt 1D_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6.

⁵⁵ TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5.

⁵⁶ ATF 141 I 60 E. 4.3.

⁵⁷ ATF 141 I 60 E. 4.3.

⁵⁸ TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5 ; ATF 146 I 49 consid. 3.

4. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'*enregistrement audio* des entretiens de naturalisation est en principe autorisé.⁵⁹ Il est dans l'intérêt de l'exhaustivité et de la traçabilité ultérieure de l'établissement des faits et permet en outre de vérifier l'exactitude du procès-verbal.⁶⁰ Il s'ensuit que les exigences relatives à la rédaction du procès-verbal peuvent être réduites en présence d'un enregistrement audio complémentaire, car celui-ci permet de vérifier et de compléter ultérieurement le procès-verbal écrit.⁶¹ Les enregistrements sonores correspondants doivent également être versés au dossier. Du point de vue de la protection des données, ils nécessitent une base légale suffisante.

3.4 Conclusion

L'encadrement juridique de l'obligation de consignation est à plusieurs niveaux :

- La LN et l'OLN ne prévoient **guère de directives** concernant l'organisation de la procédure de naturalisation, hormis l'**obligation de motiver** les décisions de refus et les **principes minimaux pour le rapport d'enquête**. Ce domaine relève donc en grande partie de la compétence des cantons et des communes.
- La réserve de droit fédéral est cependant surmontable par les **garanties de procédure** ancrées dans la Constitution fédérale, **le principe d'une procédure équitable et en particulier le droit d'être entendu** selon l'art. 29 al. 2 Cst. Le droit de consulter le dossier en découle en tant que contenu partiel, dont résulte une obligation de tenir le dossier.
- En ce qui concerne les procédures de naturalisation, la **jurisprudence du Tribunal fédéral** stipule que les **faits et résultats pertinents pour la décision** doivent être consignés **dans un procès-verbal écrit**. En outre, les informations sur lesquelles se fonde la décision de naturalisation doivent être suffisamment détaillées et vérifiables. En revanche, si le dossier ne contient **que des remarques générales et pas de données détaillées vérifiables**, il ne satisfait pas aux exigences de l'**obligation de tenir un dossier**.

⁵⁹ BGE 146 I 49 E. 3.

⁶⁰ TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5.

⁶¹ ATF 146 I 49 consid. 3 et TF, arrêt 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5, selon lequel un procès-verbal peut "à plus forte raison" se limiter en résumé au contenu essentiel lorsque l'audition consignée a été enregistrée sur un support sonore.

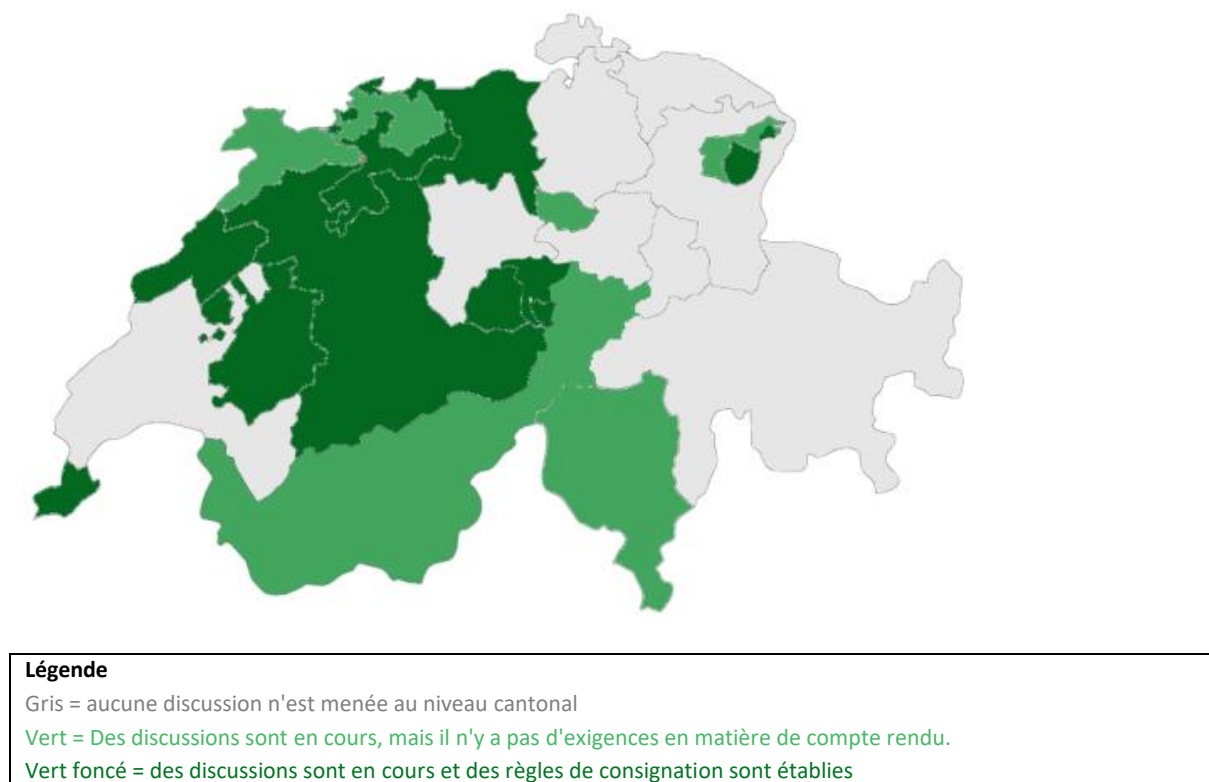
4 Règles de rédaction des procès-verbaux aux niveaux cantonal et communal

Dans ce chapitre, nous expliquons les prescriptions en matière de procès-verbal qui, selon les personnes interrogées, existent au niveau cantonal et communal sur la base des réponses au sondage et des déclarations faites lors des entretiens. Il est important de noter que les présentations suivantes reflètent toujours les prescriptions *connues* des personnes interrogées au niveau administratif correspondant. Il est donc possible que des prescriptions supplémentaires existent dans certains cantons ou communes, mais qu'elles ne soient pas connues des autorités interrogées et ne soient pas prises en compte ci-après.

4.1 Prescriptions en matière de procès-verbal au niveau cantonal

Dans 17 cantons, des entretiens de naturalisation peuvent ou doivent avoir lieu au niveau cantonal. Les résultats de l'enquête ci-dessous montrent les points communs et les différences entre les réglementations relatives aux entretiens de naturalisation au niveau cantonal. Figure 3 montre si des entretiens de naturalisation ont lieu au niveau cantonal dans les différents cantons et s'il existe des règles de rédaction de procès-verbaux à ce sujet.

Figure 3. Réalisation des entretiens de naturalisation au niveau cantonal et règles de rédaction des procès-verbaux y afférentes



Comme expliqué précédemment, des entretiens de naturalisation peuvent ou doivent être menés au niveau cantonal dans 17 cantons (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). Selon les réponses des autorités, il n'existe aucune prescription pour ces entretiens dans sept cantons

(AR, BL, JU, UR, VS, TI, ZG), tandis que dix cantons ont des prescriptions correspondantes en matière de procès-verbal (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO). Dans trois cantons, ces prescriptions sont fixées uniquement par des bases légales (AG, BE, NW), dans deux autres uniquement par des directives internes (AI, NE), dans un par un formulaire standardisé (BS) et dans quatre par une combinaison de ces sources (FR, GE, OW, SO). Parmi ces quatre derniers cantons, deux se basent sur des bases légales, des directives internes et des formulaires standardisés (FR, GE). Il convient de noter que la loi sur la nationalité du canton de Genève a été révisée en même temps que la rédaction de la présente étude. Les directives en vigueur dans le canton proviennent principalement de l'ordonnance sur la nationalité et de ses propres directives internes. Obwald se base sur des formulaires internes standardisés et Soleure sur des bases légales et des formulaires standardisés.

Il convient de noter que l'éventail du type et du niveau de détail des réglementations est considérable, même au sein du groupe des cantons ayant des prescriptions en matière de procès-verbal. Par exemple, certains cantons réglementent précisément le support et la manière dont le procès-verbal doit être établi, tandis que d'autres se contentent de prescrire l'établissement d'un procès-verbal sans en définir précisément la forme. La tenue d'un procès-verbal n'est pas non plus une obligation dans tous les cantons et constitue souvent une option possible. Ci-après, nous détaillons la forme exacte des réglementations. Comme nous n'avons guère d'informations supplémentaires sur Nidwald, ce canton n'est en grande partie pas pris en compte pour les autres détails concernant les règles de rédaction des procès-verbaux. Cela signifie que le nombre de réponses (N) pour les dispositions relatives aux procès-verbaux comprend à chaque fois neuf cantons et seulement dans certains cas 10 cantons.

4.1.1 Forme

Sur les dix cantons ayant des prescriptions en matière de procès-verbal, trois cantons (OW, NW, SO) prévoient l'établissement d'un procès-verbal des résultats. Nous savons également que Nidwald est le seul canton où un procès-verbal des résultats est rédigé. A Fribourg, l'établissement d'un procès-verbal des paroles est prescrit. En revanche, trois cantons prévoient à la fois un procès-verbal de paroles et un procès-verbal de résultats (BS, GE, NE). Dans le canton de Genève, le procès-verbal des résultats est intégré dans le rapport d'enquête complet et standardisé. Les rubriques standardisées y sont considérées comme la base de la conduite de l'entretien et de la rédaction du procès-verbal. Trois cantons (AG, AI, BE), qui ont certes fixé des prescriptions de principe en matière de procès-verbal, n'ont pas répondu à la question correspondante dans l'enquête.

4.1.2 Portée

En ce qui concerne le volume des procès-verbaux, six cantons ne connaissent pas de directives spécifiques (AI, FR, GE, NE, OW, SO). Dans un canton, il est stipulé que le procès-verbal doit faire entre trois et quatre pages (BS). Deux des neuf cantons ayant des prescriptions en matière de procès-verbal n'ont pas répondu à cette question (AG, BE).

4.1.3 Saisie des données d'entretien

Dans six des neuf cantons, il existe des prescriptions concernant la saisie des données d'entretien (AI, BS, FR, GE, NE, SO). Dans ces six cantons, les données des requérants doivent être enregistrées. Les données de l'entretien, telles que la durée ou l'heure, doivent également être consignées dans cinq

des six cantons (AI, BS, FR, GE, SO). Trois autres cantons n'ont pas répondu à cette question (AG, BE, OW).

4.1.4 Saisie du contenu

Dans sept cantons, le sens des propos tenus par les requérants doit être consigné au procès-verbal (AI, BS, FR, GE, NE, OW, SO). Dans trois de ces cantons, les propos doivent être consignés littéralement (BS, FR, NE). Dans trois cantons, il faut en outre consigner par analogie ce que d'autres personnes présentes ont dit (AI, BS, OW). Deux des neuf cantons n'ont pas répondu à cette question (AG, BE). Dans le canton de Genève, le contenu du procès-verbal est limité par la structure du rapport d'enquête. Le degré de précision des réponses à obtenir et à consigner est décrit dans les directives internes relatives au rapport d'enquête.

4.1.5 Adaptation du protocole, lecture et signature

Dans trois des neuf cantons, il n'est pas prévu que les requérants ou le personnel administratif puissent demander une modification du protocole (FR, NE, SO). Dans un autre canton, le personnel cantonal ou communal présent peut proposer de telles modifications (AI). Dans le canton de Genève, en revanche, la personne qui fait la demande est autorisée à le faire. Quatre cantons n'ont pas répondu à la question de la modification du protocole dans le cadre de l'enquête (AG, BS, BE, OW).

Dans quatre des neuf cantons, les prescriptions ne prévoient pas que le/la **requérant(e)** lise ou signe le procès-verbal (BS, FR, NE, SO). Dans un canton, le requérant/la requérante a le droit de lire et de signer le procès-verbal (GE). Quatre des neuf cantons n'ont pas répondu à cette question (AG, AI, BE, OW).

D'autre part, trois cantons n'exigent pas non plus que les **autres personnes présentes** lisent ou signent le procès-verbal (FR, NE, SO). Dans un canton, le procès-verbal doit être soumis aux autres personnes présentes uniquement pour lecture (AI) et dans un autre canton pour lecture et signature (BS). Quatre cantons n'ont pas répondu (AG, BE, GE, OW).

4.1.6 Instruments de contrôle de l'application des règles

Dans quatre cantons, on vérifie si les prescriptions cantonales sont respectées (FR, GE, NE, SO). Le service des naturalisations du canton de Genève, par exemple, dispose d'un service de surveillance qui veille à ce que tous les rapports d'enquête respectent les prescriptions de forme et de contenu et que la recommandation du chargé d'enquête soit cohérente avec le contenu du rapport. Trois cantons ne vérifient cependant pas si les prescriptions cantonales en matière de procès-verbal sont respectées (AG, BE, OW), tandis que deux cantons n'ont pas répondu à cette question (AI, BS).

4.1.7 Conclusion intermédiaire

- **Des entretiens de naturalisation** peuvent ou doivent être menés au **niveau cantonal** dans **17 cantons** (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, UR, VS, ZG). **Dix de ces cantons ont des prescriptions en matière de procès-verbal** (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO), sept cantons n'en ont pas (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG).
- Les prescriptions existantes comprennent soit uniquement un **procès-verbal de parole (un canton)**, soit un **procès-verbal de résultat**. **Seul un canton** donne des indications spécifiques **sur l'étendue requise**.
- Dans **six cantons**, il existe des directives concernant l'enregistrement des **données de conversation**.
- Dans **trois cantons**, le procès-verbal **doit** être rédigé **mot pour mot**, dans **quatre autres cantons**, il **doit** être rédigé **par analogie**.
- **Seuls deux cantons indiquent que le personnel administratif peut proposer des modifications au procès-verbal**. **Un seul canton indique que les requérants ont un droit de regard sur le procès-verbal**. **Seuls deux cantons indiquent que les autres personnes présentes doivent lire le procès-verbal**.
- **Quatre cantons indiquent que le respect des prescriptions est contrôlé**.

4.2 Règles de rédaction des procès-verbaux au niveau communal⁶²

Ci-dessous sont expliquées les consignes de rédaction des procès-verbaux qui, selon les personnes interrogées, existent pour les entretiens au niveau communal. Comme il était possible de donner plusieurs réponses à la plupart des questions, les réponses ou combinaisons de réponses les plus souvent citées sont indiquées.

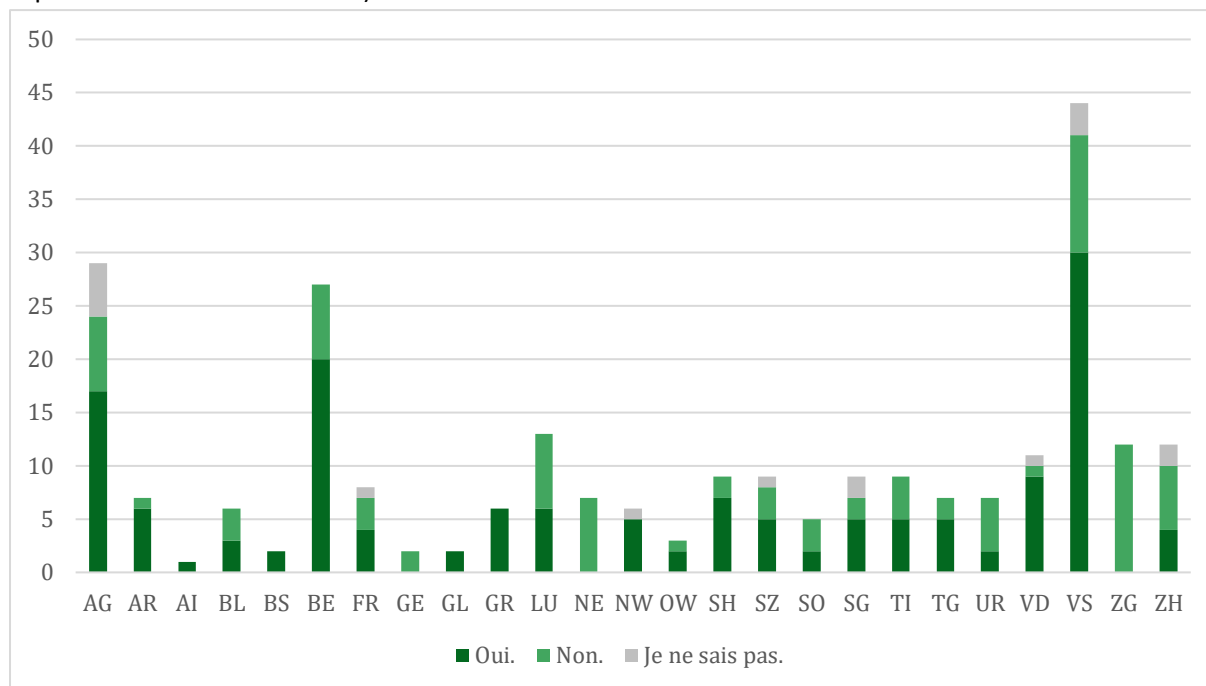
135 (+11) des agents communaux ont indiqué qu'il existait dans leur commune des consignes de rédaction de procès-verbaux pour les entretiens de naturalisation. 79 (+10) répondants ont indiqué qu'il n'y avait pas de telles prescriptions et 16 employés communaux ne le savaient pas. La **Figure 4**. Existence de règles de rédaction des procès-verbaux (informations fournies par les représentants des communes) résume brièvement ces réponses, classées par canton. Pour les détails plus détaillés sur les prescriptions en matière de procès-verbal des communes, nous disposons donc de 135 réponses (N=135), car dans les autres communes, soit il n'existe pas de prescriptions selon les réponses, soit les personnes interrogées ne savaient pas s'il en existait.

Ces résultats donnent donc, outre un aperçu sommaire de l'existence de prescriptions spécifiques en matière de procès-verbal, une indication du degré d'information des communes sur les prescriptions, lorsqu'il y en a. Car s'il existe dans différents cantons des réglementations et des guides à l'intention des communes sur la procédure de naturalisation ainsi que sur la conduite et l'établissement du procès-verbal des entretiens (p. ex. AG, BS, FR, GR, TI, VS), une part non négligeable des communes de

⁶² Les chiffres présentés ci-dessous se réfèrent toujours au nombre de réponses des représentants des communes et non au nombre de communes. Dans la présentation suivante des résultats, les réponses du groupe "Autres" sont ajoutées entre parenthèses après les valeurs des communes.

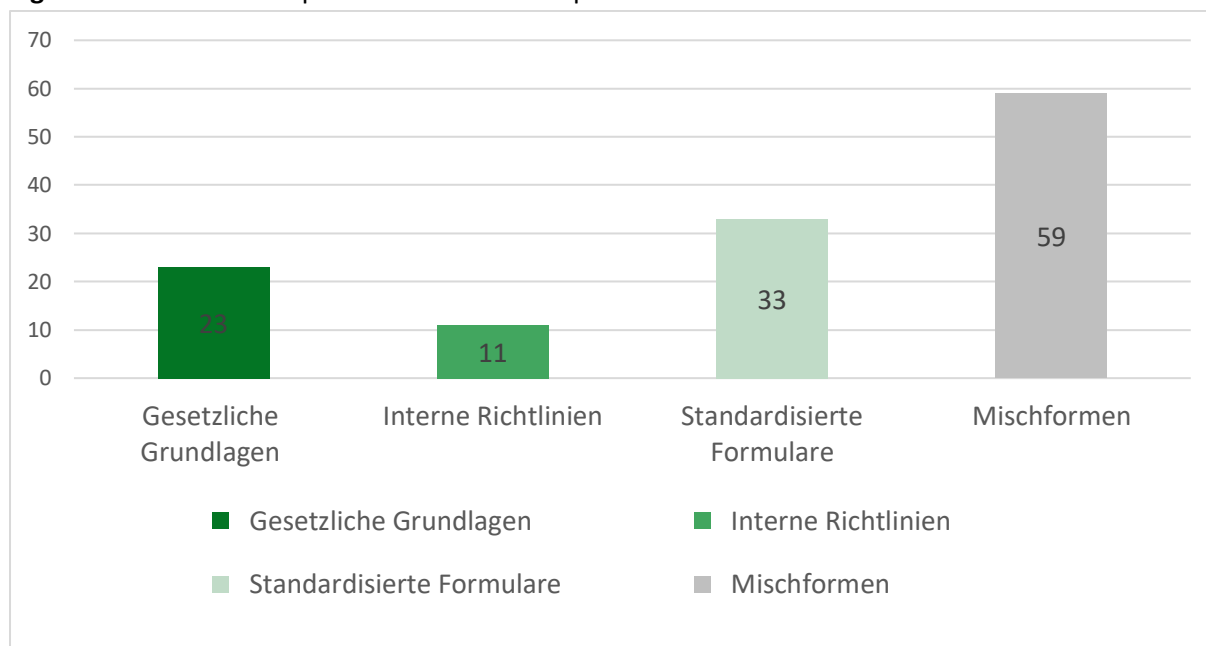
ces mêmes cantons indiquent qu'il n'en existe pas ou qu'elles ne savent pas s'il en existe. Ce manque de connaissance semble être l'un des principaux défis du système actuel.

Figure 4. Existence de règles de rédaction des procès-verbaux (informations fournies par les représentants des communes)



La **Figure 5.** Sources des dispositions relatives aux procès-verbaux dans les communes montre que dans les communes de 23 (+1) participants à l'enquête, ces prescriptions sont fixées uniquement par des bases légales, dans celles de 11(+1) participants uniquement par des directives internes, dans 33 (+3) par des formulaires standardisés et dans 59 (+25) par une combinaison de ces sources.

Figure 5. Sources des dispositions relatives aux procès-verbaux dans les communes



N=135

Remarque concernant la figure 5 : le groupe "Autres" n'est pas inclus ici.

4.2.1 Forme

Les prescriptions exigent de loin le plus souvent des procès-verbaux des résultats, concrètement pour 70 (+17) représentants communaux, alors qu'un procès-verbal des paroles ne doit être établi que pour 16 (+6) d'entre eux. La réalisation d'enregistrements audio n'est prescrite que pour 8 (+4) représentants communaux.

4.2.2 Portée

En ce qui concerne le volume des procès-verbaux à rédiger, 66 (+4) représentants des communes ne connaissent pas de consignes. Pour 22 (+1) d'entre eux, le nombre de pages est compris entre une et quatre et pour 16 (+2), le procès-verbal doit faire plus de cinq pages. 10 représentants des communes ne le savent pas et 21 n'ont pas répondu à la question.

4.2.3 Saisie des données d'entretien

Pour 82 (+6) représentants communaux, il existe des prescriptions concernant la saisie des données d'entretien. Dans presque tous les cas, concrètement chez 77 représentants communaux (+26), les données des personnes qui ont fait la demande doivent être saisies. Les données relatives à l'entretien, telles que la durée ou l'heure, doivent en outre également être consignées dans 53 (+23) communes.

4.2.4 Saisie du contenu

Pour 67 (+2) représentant(e)s communaux, il est exigé, conformément aux directives, que le sens des propos soit consigné par le requérant. Pour 13 (+0) représentants de la commune, le procès-verbal doit être rédigé mot pour mot. Pour 33 (+1) d'entre eux, les propos tenus par les autres personnes présentes doivent également être consignés dans le procès-verbal.

4.2.5 Adaptation au protocole, lecture et signature

Pour 47 (+6) délégué(e)s communaux, la loi ou d'autres prescriptions ne prévoient pas que les requérant(e)s ou le personnel administratif puissent demander une modification du procès-verbal. 31 (+0) délégué(e)s communaux ne savent pas si une telle disposition existe et dans seulement 6 (+0) communes, les deux parties peuvent le demander selon les prescriptions en vigueur.

Pour 65 (+6) représentant(e)s communaux, il n'existe pas de prescriptions qui prévoient que le/la **requérant(e)** lise ou signe le procès-verbal. 18 (+1) représentant(e)s de communes ne savent pas s'il existe de telles prescriptions et seuls 12 (+1) représentant(e)s de communes doivent, selon les prescriptions, soumettre le procès-verbal au requérant ou à la requérante pour qu'il/elle le lise et le signe.

De plus, pour 27 (+2) délégué(e)s communaux, il n'y a pas de règles qui prévoient que les **autres personnes présentes** doivent lire ou signer le procès-verbal. 14 (+1) représentants ne savent pas s'il existe une telle réglementation et 26 (+1) représentants doivent, selon les réponses, soumettre le procès-verbal aux autres personnes présentes pour qu'elles le lisent et le signent. Il s'avère donc que, selon les règles de rédaction des procès-verbaux, les requérants disposent moins souvent du droit de lire et de signer les procès-verbaux que les autres personnes présentes.

4.2.6 Outils de mise en application

Selon l'enquête, le respect des prescriptions en matière de procès-verbaux est vérifié dans 64 communes, alors qu'il ne l'est pas dans 42 communes. Ce contrôle des protocoles est souvent effectué par l'unité supérieure ou par un président de l'autorité de naturalisation. L'intensité avec laquelle le contrôle est effectué varie toutefois en fonction de l'acteur et des processus des autorités concernées. Ainsi, l'établissement du procès-verbal et le processus peuvent dépendre d'une validation par le niveau supérieur suivant, qui vérifie l'exactitude et l'exhaustivité du procès-verbal. Selon un feed-back, cela peut également servir à protéger les requérants : si, du point de vue de l'instance de surveillance, des questions inappropriées ont été posées lors de l'entretien, les responsables de l'entretien dans les communes concernées en sont informés. Ceci afin d'éviter que de telles questions soient posées à d'autres requérants.

Dans de nombreux cas, le canton s'assure en outre que le dossier établi par la commune est complet et conforme aux prescriptions. Dans d'autres cantons, les communes ne doivent cependant envoyer que leur décision motivée au canton, ce qui a pour conséquence que le compte rendu de l'entretien (s'il a été établi) ne doit pas être transmis dans le cadre de la procédure et n'est donc pas vérifié.

4.2.7 Conclusion intermédiaire

- Il existe un **décalage entre l'existence de règles de rédaction de procès-verbaux** au niveau cantonal **et la connaissance de ces règles** au niveau communal.
- La **majorité** des représentants communaux interrogés indiquent qu'ils doivent tenir un **procès-verbal des résultats**. La majorité d'entre eux indiquent également qu'il n'y a **pas de directives concernant le volume**. Là où il existe des directives, **le volume varie entre une et quatre pages, voire plus de cinq pages**.
- Sur le plan du contenu, la majorité des personnes interrogées indiquent que **les propos tenus par les requérants doivent être consignés par analogie et que les données relatives à l'entretien doivent également être consignées**.
- Seules **les personnes interrogées dans 6 communes** indiquent que **tant les requérants que les autres personnes présentes peuvent demander des adaptations du procès-verbal**. Dans l'ensemble, le droit de lire le procès-verbal est moins souvent accordé aux requérants qu'aux autres personnes présentes à l'entretien.
- Le respect des règles, s'il existe, est souvent contrôlé par l'entité supérieure.

5 Pratique en matière de protocoles aux niveaux cantonal et communal

Ce chapitre décrit la pratique en matière de protocole au niveau cantonal et communal. Les résultats se basent aussi bien sur l'enquête en ligne que sur les entretiens approfondis avec les différents acteurs.

5.1 Pratique en matière de protocoles au niveau cantonal

Nous décrivons ci-après la pratique de la consignation au procès-verbal dans les cantons où des entretiens de naturalisation peuvent être menés au niveau cantonal et où ceux-ci sont en outre consignés au procès-verbal. Etant donné que nous ne disposons que de peu d'informations sur les cantons de Nidwald et du Tessin, mais que ceux-ci mènent également des entretiens et en établissent le procès-verbal selon les données disponibles, ces cantons ne sont pris en compte que pour certains aspects dans ce chapitre. Ainsi, pour les aspects suivants, les données de 13 cantons (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG) sont en principe présentées et complétées si possible par les données du Tessin et de Nidwald.

Pour les onze cantons restants, aucune information n'est disponible pour les raisons suivantes : dans neuf cantons, aucun entretien n'a lieu au niveau cantonal (GL, GR, LU, SH, SZ, SG, TG, VD, ZH). Dans les deux cantons restants, des entretiens sont certes menés, mais aucun procès-verbal n'est établi (UR, VS). Figure 6. Réalisation des entretiens de naturalisation, prescriptions en matière de procès-verbal et pratiques en matière de procès-verbal résume ces informations sur la conduite d'entretiens et l'établissement de procès-verbaux au niveau cantonal.

Figure 6. Réalisation des entretiens de naturalisation, prescriptions en matière de procès-verbal et pratiques en matière de procès-verbal



Légende

Blanc = Aucune discussion n'est menée au niveau cantonal

Vert clair = Il n'existe *pas de* règles de consignation des entretiens au niveau cantonal et les entretiens ne sont *pas* consignés dans la pratique.

Vert = il n'y a *pas de* règles de consignation pour les entretiens au niveau cantonal, mais les entretiens sont néanmoins consignés dans la pratique

Vert foncé = il existe des règles de consignation pour les entretiens au niveau cantonal et les entretiens sont consignés dans la pratique

5.1.1 Forme

Dans neuf cantons, les entretiens au niveau cantonal donnent lieu à des procès-verbaux de résultats (AR, AI, BL, BS, GE, NE, OW, SO, ZG) et dans huit cantons à des procès-verbaux de paroles (AG, BS, BE, FR, GE, JU, NE, ZG), plusieurs réponses étant possibles. Dans deux cantons, des enregistrements audios sont en outre réalisés (AG, ZG).

Il ressort des entretiens que les résultats ou les réponses de ces entretiens sont souvent retranscrits sommairement dans un procès-verbal. Cependant, il est courant que la densité ou la modalité du compte rendu soit adaptée à chaque dossier. Ainsi, dans les cas difficiles où la décision est encore assez floue avant l'entretien ou dans les dossiers qui pourraient éventuellement déboucher sur un recours, le procès-verbal est plus précis. Ceci afin de consigner le contenu de l'entretien de manière plus détaillée et de pouvoir mieux justifier la décision potentiellement négative. Il est argumenté que le fait de limiter l'établissement d'un procès-verbal verbal aux cas controversés rend la procédure plus efficace et permet à l'administration de respecter les délais légaux. Si un procès-verbal devait également être établi pour les cas non contestés (c'est-à-dire les décisions de naturalisation clairement positives), cela entraînerait, selon les réactions, un surcroît de travail considérable et inapproprié.

5.1.2 Portée

En ce qui concerne le volume, les procès-verbaux de quatre cantons (AG, NE, OW, SO) ne comportent pas de nombre de pages spécifique. Cinq cantons établissent un protocole de quatre pages au maximum (AI, AR, BS, BE, ZG). Dans quatre cantons, ils comportent plus de cinq pages (BL, FR, GE, JU).

5.1.3 Saisie des données d'appel

Dans les treize cantons, certaines données relatives à l'entretien sont consignées dans le procès-verbal, les données des requérants étant partout saisies (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG). Les données relatives à l'entretien, telles que la durée ou l'heure, sont également consignées dans dix cantons (AR, AI, BS, BE, FR, GE, JU, OW, SO, ZG).

5.1.4 Saisie du contenu

Dans neuf cantons, les propos tenus par les requérants sont consignés par analogie (AR, AI, BL, BS, FR, GE, NE, OW, SO). Huit cantons le font littéralement, parfois seulement dans certains cas (AG, BS, BE, FR, GE, JU, NE, ZG). Dans sept de ces cantons, seuls les propos tenus par les requérants sont consignés au procès-verbal, et non ceux des autres personnes présentes (AR, BL, FR, GE, JU, NE, SO). D'autre part, dans six cantons, les propos tenus par d'autres personnes présentes sont enregistrés en substance ou

mot pour mot (AG, AI, BS, BE, OW, ZG). Dans certains cas, des réponses multiples ont été données à la question correspondante de l'enquête. Concrètement, dans onze cantons, il existe dans la pratique des formes mixtes consistant en une consignation des "remarques introductives", en l'établissement d'un "procès-verbal par analogie" ou d'un "procès-verbal textuel" des propos tenus par le requérant et/ou par les autres personnes présentes (AG, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, ZG).

5.1.5 Adaptation au procès-verbal, lecture et signature du procès-verbal

Comme le montre le **Tableau 2**. Pratique des adaptations au on constate que dans sept cantons, il est d'usage que les requérants et/ou le personnel administratif puissent demander une modification du procès-verbal (AG, AI, BS, BE, GE, JU, OW). Un seul canton le permet pour les deux parties (OW). Dans sept cantons, aucune personne ne peut demander une modification du procès-verbal (AR, BL, FR, NE, SO, TI, ZG).

Tableau 2. Pratique des adaptations au procès-verbal

Kanton	Gesuchsteller:in kann Änderungen verlangen	Andere Anwesende können Änderungen verlangen	Gesuchsteller:in liest das Protokoll	Andere Anwesende lesen das Protokoll	Gesuchsteller:in unterzeichnet das Protokoll	Andere Anwesende unterzeichnen das Protokoll
AG	X	✓	X	✓	X	✓
AR	X	X	X	X	X	X
AI	X	✓	NA	✓	NA	X
BL	X	X	X	X	X	X
BS	X	✓	X	✓	X	✓
BE	✓	X	✓	NA	✓	NA
FR	X	X	X	X	X	X
GE	✓	X	✓	X	✓	✓
JU	✓	X	✓	X	✓	X
NE	X	X	X	X	X	X
OW	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SO	X	X	X	X	X	X
TI	X	X	X	X	✓	✓
ZG	X	X	X	X	X	X

Légende

✓ = Oui

NA = question pertinente, mais sans réponse

X = Non

Dans la majorité des cantons, il n'est pas de pratique courante que le **requérant** lise ou signe le procès-verbal. Dans quatre cantons seulement, le procès-verbal est soumis au requérant pour qu'il le lise et le signe (BE, GE, JU, OW). Dans certains cantons, cela n'a lieu que si le procès-verbal est rédigé littéralement, ce qui n'est fait que dans des cas délicats. Dans ce contexte, les cas délicats sont les dossiers pour lesquels le droit de cité n'est potentiellement pas accordé sur la base de l'examen du dossier et qui peuvent donc faire l'objet d'une procédure de recours. Un des 13 cantons concernés n'a

pas répondu à la question (AI). Dans sept cantons, le procès-verbal n'est pas non plus lu ou signé par **d'autres personnes présentes** dans la pratique actuelle (AR, BL, FR, JU, NE, SO, ZG). Dans la pratique, un canton ne fait pas relire le procès-verbal par les personnes présentes, mais le fait signer (TI) et un canton le fait relire par d'autres personnes présentes, mais ne le fait pas signer (AI). Un canton n'a pas répondu complètement à la question (BE).

5.1.6 Rédacteur/trice du procès-verbal

Dans cinq cantons (AG, AI, BE, OW, ZG), une personne assiste à la rédaction du procès-verbal. Mais le plus souvent, concrètement dans neuf cantons (AR, BL, BS, FR, GE, JU, NE, SO), c'est la personne qui mène l'entretien qui s'en charge. En ce qui concerne la fonction de la personne chargée du procès-verbal, la réponse la plus fréquente est "collaborateur/trice du service de naturalisation" (cinq fois), suivie de "collaborateur/trice spécialisé/e" (quatre fois), plusieurs réponses étant possibles. En ce qui concerne la formation de la personne chargée du procès-verbal, la réponse la plus fréquente était "Employé(e) de commerce" (sept fois). Les autres réponses étaient réparties de manière très hétérogène. Le service des naturalisations du canton de Genève, par exemple, dispose d'une équipe d'enquêteurs qui mènent les entretiens et consignent les informations dans le rapport d'enquête. Ces employés viennent d'horizons différents, mais sont formés en interne à la conduite de l'enquête de naturalisation.

5.1.7 Coût de la rédaction de procès-verbal

Les cantons partent du principe qu'un procès-verbal d'un entretien de naturalisation dure en moyenne environ 1.46 heures, indépendamment du fait que le procès-verbal soit rédigé pendant ou après l'entretien. Les cantons qui ont également évalué les coûts de cette procédure partent d'un coût moyen de 226 CHF (pour les 1,46 h), sachant que seuls cinq des treize cantons concernés ont fourni toutes les données nécessaires à ce calcul. Ces coûts moyens au niveau cantonal doivent donc être considérés avec prudence.

5.1.8 Conservation des faits juridiquement pertinents sans obligations ni pratiques en matière de procès-verbal

Dans deux des cantons où un entretien de naturalisation peut être mené au niveau cantonal, aucun procès-verbal n'est établi (UR, VS). A la question de savoir comment les faits juridiquement pertinents sont consignés sans l'établissement d'un procès-verbal, l'enquête a fourni les informations suivantes : selon le retour de l'enquête, le canton du Valais ne consigne pas par écrit les faits juridiquement pertinents lors des entretiens au niveau cantonal. Dans l'enquête en ligne, le canton a indiqué qu'il n'était pas disponible pour un entretien approfondi sur le sujet, raison pour laquelle il n'a pas été possible de recueillir d'autres informations sur le processus dans le cadre de la présente étude. En revanche, Uri, lors des entretiens au niveau cantonal, ne clarifie que les conditions juridiques lors de l'entretien et se contente d'une note au dossier en cas d'éventuelles clarifications supplémentaires.

5.1.9 Conclusion intermédiaire

- **Dans la pratique, des procès-verbaux de résultats** sont établis dans **neuf cantons** et **des procès-verbaux textuels** dans **huit cantons**. Dans **deux cantons, des enregistrements audio sont en outre** réalisés.
- Le **volume des procès-verbaux varie fortement** : d'aucun nombre de pages spécifique dans quatre cantons, un procès-verbal comprend jusqu'à quatre pages (dans cinq cantons) et plus de cinq pages (dans quatre cantons).
- Du point de vue du contenu, tous les cantons saisissent les **données des requérant-e-s et dix cantons également les autres données de l'entretien**. Six cantons saisissent littéralement ou en substance les déclarations de tous les participants à l'entretien, les sept autres uniquement celles des requérants.
- Dans **sept cantons, le personnel administratif et/ou les requérants peuvent demander des modifications du procès-verbal** ; dans la pratique, seuls **quatre cantons soumettent le procès-verbal aux requérants pour qu'ils le relisent**. **Six cantons ne pratiquent aucune de ces options**.
- Dans neuf cantons, la **rédaction du procès-verbal est prise en charge par la personne qui mène l'entretien**.
- Le temps consacré à la rédaction des procès-verbaux est estimé en moyenne à **1,46 heures et 226 CHF par procès-verbal**.
- Dans les deux cantons qui ne tiennent pas de procès-verbal, les **faits juridiquement pertinents** ne sont **pas consignés par écrit ou, si une clarification est nécessaire, ils sont simplement consignés par une note au dossier**.

5.2 Pratique du protocole au niveau communal

Dans la pratique, des procès-verbaux sont établis chez 205 (+21) représentant(e)s de communes, tandis que 19 (+0) d'entre eux ont indiqué ne pas en établir.⁶³ Sur ces 19 communes, 14 ont toutefois indiqué dans l'explication de leur pratique qu'elles utilisaient un formulaire (en partie le rapport d'enquête cantonal) pour établir les faits juridiquement pertinents. Ainsi, le taux des communes dans lesquelles le contenu des entretiens est consigné par écrit sous une forme ou une autre est proche de 100 pour cent.

Le principal défi qui se pose dans la pratique en ce qui concerne l'établissement de procès-verbaux n'est donc pas que de nombreuses communes n'en établissent pas. Comme nous l'expliquerons plus loin, c'est plutôt le niveau de détail de ces procès-verbaux qui constitue parfois un défi.

5.2.1 Forme

Les communes sont de loin les plus nombreuses à rédiger des procès-verbaux de résultats (127 + 17 délégué(e)s communaux), tandis que 53 (+6) délégué(e)s communaux rédigent un procès-verbal

⁶³ Comme ces 19 communes ont indiqué dans l'enquête en ligne qu'elles ne tenaient pas de protocole, elles n'ont pas dû répondre aux questions sur les réglementations détaillées et ne sont plus prises en compte pour les chapitres suivants.

textuel. Les enregistrements audios ne sont réalisés que dans les communes par 22 (+4) des participants à l'enquête. Il ressort en outre des interviews que les résultats ou les réponses des entretiens sont souvent transcrits sommairement dans un procès-verbal ou un rapport d'enquête ou de sondage. Ce que l'on entend exactement par "sommairement" dépend de la pratique des différentes communes. Parfois, tant les questions que les réponses sont consignées aussi fidèlement que possible, dans d'autres cas, on se contente par exemple de noter qu'il n'a pas été possible de répondre à une question, sans consigner le contenu exact de l'entretien. Ou encore, seules des déclarations relativement générales sont consignées, comme par exemple le fait qu'une personne est intégrée ou non. D'un point de vue juridique, ce sont précisément ces nuances subtiles dans la manière d'établir un procès-verbal qui sont déterminantes pour savoir si la documentation est admissible ou non (cf. chapitre 3 concernant les directives du Tribunal fédéral).

En outre, dans la pratique, un procès-verbal séparé et un rapport d'enquête sont parfois établis en plus, tandis que dans d'autres communes, le contenu des entretiens est directement reporté dans le rapport d'enquête sans qu'un procès-verbal séparé ne soit établi. Cette dernière pratique comporte le risque qu'il ne soit plus possible de comprendre clairement quelles informations du rapport d'enquête proviennent des entretiens et lesquelles proviennent d'autres sources (de l'examen préalable du dossier). La traçabilité de la documentation est ainsi menacée. De plus, le déroulement et le contexte de l'entretien ne sont plus représentés, car les contenus sont reportés de manière fragmentée dans le rapport d'enquête. Du point de vue des requérant-e-s, cela pose problème selon les retours d'information recueillis, dans la mesure où des nuances importantes sont perdues en cas de compte rendu lacunaire ou sélectif des entretiens.

Dans le cadre de la collecte des données, plusieurs cas ont été décrits dans lesquels la qualité insuffisante des procès-verbaux a joué un rôle important dans le processus de naturalisation. Ainsi, dans les exemples décrits, le procès-verbal n'était souvent que sélectif et, selon la perception des personnes concernées, seul le côté négatif était souligné (par exemple, lorsqu'un requérant indiquait ne pas pouvoir répondre à une question en raison de sa nervosité, mais qu'il connaissait en fait la réponse, le procès-verbal se contentait de noter que la personne ne connaissait pas la réponse, sans restituer le contexte). Parallèlement, les questions des animateurs perçues comme injustes, qui ont déstabilisé les demandeurs, n'ont pas été consignées dans le procès-verbal et d'autres facteurs d'intimidation n'ont pas non plus été enregistrés (il a parfois été décrit que les demandeurs se sentaient moqués par les animateurs). Il manquait donc dans les procès-verbaux des éléments importants des entretiens, qui auraient par exemple expliqué pourquoi une personne s'est montrée très déstabilisée à un certain moment de l'entretien et n'a pu répondre correctement qu'à quelques questions. Du point de vue des requérants, l'établissement d'un procès-verbal ou l'enregistrement du son (et éventuellement de l'image) serait souhaitable selon les feedbacks. D'une part, cela permettrait de documenter objectivement la situation complète de l'entretien. D'autre part, un enregistrement audio ou vidéo pourrait avoir une sorte d'effet préventif, dans la mesure où les personnes qui mènent l'entretien réfléchiraient davantage aux questions appropriées et à celles qui ne le sont pas, puisque tout est enregistré et pourrait être consulté ultérieurement par les services de surveillance ou les tribunaux. Du point de vue des requérants, il faudrait veiller à ce que les enregistrements ne conduisent pas à une insécurité supplémentaire des personnes interrogées (par exemple en précisant au début de l'entretien que l'enregistrement sert à les protéger et non à les contrôler ou, en cas

d'enregistrement d'images, en enregistrant tous les participants à l'entretien et pas seulement les requérants).

Enfin, il convient de noter ici que même au niveau communal, la densité ou la modalité du procès-verbal est souvent adaptée au cas particulier. Par exemple, dans une commune interviewée, un procès-verbal verbal est rédigé au plus tard lors du troisième entretien ou un enregistrement audio est réalisé lorsque l'intégration ou d'autres critères sont remis en question. Dans d'autres communes, les entretiens avec des candidats à la naturalisation potentiellement refusés sur la base de l'examen préalable du dossier donnent lieu à des procès-verbaux plus détaillés que les entretiens avec des requérants dont le dossier n'est pas contesté. Cette densité accrue des procès-verbaux sert dans de tels cas à consigner en détail le fondement d'une décision potentiellement négative, afin de disposer d'une bonne base de preuve en cas de litige juridique. En revanche, certains acteurs administratifs considèrent qu'une telle adaptation de la forme des procès-verbaux n'est pas appropriée selon les cas. En effet, de ce point de vue, une certaine évaluation a déjà lieu pendant ou même avant l'entretien, alors qu'en termes de procédure, elle ne devrait être effectuée qu'à l'issue de l'entretien.

5.2.2 Portée

En ce qui concerne le volume, 31 des personnes interrogées (+0) n'établissent pas de nombre de pages spécifique pour le procès-verbal, ce qui peut être compris comme signifiant que la longueur du procès-verbal varie en fonction de l'entretien. Selon l'enquête, 118 (+14) représentants des communes rédigent un procès-verbal de quatre pages au maximum. Pour 49 (+4) d'entre eux, les procès-verbaux font plus de cinq pages. Deux délégués communaux ne savent pas quelle est la longueur des procès-verbaux et cinq n'ont pas répondu à la question.

Il convient de noter que le contenu de l'entretien auprès des communes est souvent résumé dans le rapport d'enquête ou d'investigation, comme nous l'avons déjà mentionné. Ces rapports sont souvent relativement longs, car ils contiennent toutes les informations relatives à la demande de naturalisation provenant de différentes sources, dont l'entretien, mais aussi divers documents officiels tels que les relevés fiscaux.

5.2.3 Saisie des données d'entretien

Dans les communes de 197 (+19) des personnes interrogées, certaines données relatives à l'entretien sont saisies dans le procès-verbal. Presque partout, concrètement chez 186 des représentant(e)s communaux interrogés (+18), les données des requérant(e)s sont saisies dans la pratique. Les données de l'entretien, telles que la durée ou l'heure, sont également consignées dans un procès-verbal pour 146 (+15) représentants communaux. La combinaison la plus fréquente (dans les communes de 50 + 9 personnes interrogées) est que les données des requérants, les données de l'entretien, la situation de l'entretien et les personnes présentes à l'entretien sont consignées.

5.2.4 Saisie du contenu

Pour 112 (+17) représentant(e)s communaux, les propos tenus par les requérant(e)s sont consignés par analogie. 47 (+4) délégué(e)s communaux doivent consigner littéralement ce qui a été dit. 46 (+12) représentant(e)s communaux(ales) ont en outre indiqué que ce qui a été dit par d'autres personnes présentes doit également être consigné dans le procès-verbal.

5.2.5 Adaptation au procès-verbal, lecture et signature du procès-verbal

Dans les communes de 16 (+2) personnes interrogées, il est permis dans la pratique que seuls les requérants et, dans 67 cas (+6), le personnel administratif puissent demander une modification du procès-verbal. 14 (+0) délégué(e)s communaux(ales) ne savent pas si cela se fait dans la pratique et seuls 21 (+2) délégué(e)s le permettent pour les deux parties. Pour 73 (+10) représentants, personne ne peut demander une modification du procès-verbal.

Dans les entretiens de naturalisation de 132 (+17) des représentants communaux interrogés, il n'est pas prévu dans la pratique que le **requérant** lise ou signe le procès-verbal. 3 (+0) représentants communaux ne savent pas comment cela se passe dans la pratique et seuls 24 (+1) représentants communaux soumettent le procès-verbal au requérant pour qu'il le lise et le signe. En outre, pour 30 (+3) représentant(e)s communaux, il n'est pas d'usage que les **autres personnes présentes** lisent ou signent le procès-verbal, alors que c'est la pratique actuelle pour 88 (+9) d'entre eux. 3 (+0) personnes interrogées ne savent pas comment cela se passe dans l'exécution actuelle. Il est intéressant de constater que, comme auparavant, les autres personnes présentes doivent ou peuvent lire et signer le procès-verbal plus souvent que les requérants eux-mêmes.

5.2.6 Rédacteur/trice du procès-verbal

Pour 166 (+16) des représentant(e)s communaux interrogés, une personne assiste à la rédaction du procès-verbal, tandis que pour 43 (+6) d'entre eux, c'est la personne qui mène l'entretien qui rédige le procès-verbal. Ainsi, dans la grande majorité des cas, au moins deux personnes (plus le/la requérant(e)) participent à l'entretien. La personne chargée du procès-verbal est le plus souvent le ou la "secrétaire communal(e)" (66), ou le "personnel administratif" (39) ou encore le "personnel du service de la population" (33). Interrogés sur la formation de la rédactrice ou du rédacteur du procès-verbal, 77 représentants des communes ont indiqué qu'il s'agissait d'une employée ou d'un employé de commerce, suivi par des personnes ayant suivi une formation diplômante de secrétaire communal(e) (35) ou d'autres formations continues (17). Les formations spécifiques en rapport avec la rédaction des procès-verbaux n'ont guère été mentionnées.

5.2.7 Coûts de la rédaction du procès-verbal

Interrogés sur la charge de travail et les coûts liés à la rédaction du procès-verbal, les représentants des communes partent en moyenne du principe que la rédaction du procès-verbal dure environ 1,8 heure par entretien de naturalisation, que ce travail soit effectué pendant ou après l'entretien. Selon les réponses à l'enquête, le coût moyen de ce temps est de 152,30 CHF.

5.2.8 Conservation des faits juridiquement pertinents sans obligations ni pratiques de rédaction de procès-verbaux

Il ressort des données recueillies que, dans la pratique, il n'y a guère de communes qui ne consignent pas du tout les entretiens de naturalisation. Seules deux communes ont indiqué qu'elles ne voyaient pas la nécessité de consigner par écrit le contenu des entretiens. Il convient de noter que certaines communes ont indiqué qu'elles ne rédigeaient pas de procès-verbal, mais ont expliqué qu'elles saisissaient le contenu des entretiens directement dans le rapport d'enquête, par exemple. Ces communes ont été prises en compte dans les chiffres présentés précédemment.

En résumé, le principal défi qui se pose dans la pratique en ce qui concerne l'établissement des procès-verbaux n'est pas que de nombreuses communes n'établissent pas de procès-verbaux. Il semble plutôt problématique que le degré de détail de ces procès-verbaux soit parfois très faible et que l'établissement d'un rapport d'enquête alimenté par différentes sources ne permette plus de savoir clairement quels éléments proviennent de l'entretien et lesquels ne le sont pas.

5.2.9 Conclusion intermédiaire

- Dans une **grande partie des communes des personnes interrogées, les entretiens de naturalisation sont consignés dans des procès-verbaux de résultats** ; dans une plus petite partie, ils sont consignés dans des procès-verbaux de mots, en fonction de la clarté ou de la criticité du cas particulier.
- **Les contenus des entretiens sont donc généralement résumés de manière sommaire**, le degré de détail variant très fortement. En même temps, c'est précisément cette densité du procès-verbal qui est finalement déterminante pour savoir si la pratique du procès-verbal est admissible ou non au regard du droit d'être entendu.
- Souvent, le **contenu des entretiens est directement résumé dans le rapport d'enquête, où sont également consignées des informations provenant d'autres sources**. Il en résulte un manque de traçabilité des informations.
- **La plupart des répondants indiquent qu'un compte rendu d'une à quatre pages est rédigé, tandis que** pour les autres, cela varie selon l'entretien ou comprend plus de cinq pages.
- En ce qui concerne le contenu, les personnes interrogées rapportent principalement que **les données des requérant-e-s ainsi que les données des entretiens sont consignées. Les propos des demandeurs sont le plus souvent consignés dans le sens**, plus rarement mot pour mot et plus rarement aussi les propos des autres personnes présentes.
- **Dans les communes de 114 personnes, les requérant-e-s et/ou le personnel administratif peuvent proposer des modifications au procès-verbal ; 83 répondant-e-s indiquent que cela n'est pas possible dans leurs communes**. Il est en outre courant dans les communes de 25 répondants seulement que les requérants lisent et/ou signent le procès-verbal, alors que 97 répondants indiquent que leurs communes le permettent aux autres personnes présentes.
- Le procès-verbal est principalement **rédigé par des personnes assises et nécessite 1,8 heure de travail, ce qui correspond à un coût de 152,30 CHF par procès-verbal**.
- Seuls **deux représentants municipaux ont indiqué que, dans la pratique, ils ne consignaient pas les entretiens de quelque manière que ce soit**.

6 Différences entre les prescriptions cantonales et communales et la pratique

Dans ce chapitre, nous mettons en lumière les différences centrales entre les prescriptions et les pratiques en matière de procès-verbal citées par les personnes interrogées dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire.

6.1 Différences au niveau cantonal

Afin de mettre en évidence les différences entre les prescriptions en vigueur en matière de rédaction de procès-verbal et la pratique courante dans les cantons, le tableau suivant résume les différences. Tableau 3. **Aperçu** des prescriptions et pratiques en matière de procès-verbaux dans tous les cantons résume une nouvelle fois les conclusions des chapitres précédents concernant le niveau cantonal. Dans l'ensemble, l'analyse montre que dans la plupart des cantons, les entretiens de naturalisation ont lieu au niveau cantonal et qu'ils sont également consignés dans un procès-verbal dans la plupart des cas, bien que tous les cantons ne disposent pas de prescriptions en la matière. Selon les réponses reçues, deux cantons n'ont pas de prescriptions en matière de procès-verbal et les entretiens ne sont pas non plus consignés dans la pratique (UR, VS), ce qui semble problématique d'un point de vue juridique eu égard à l'obligation de tenir un dossier.

Dans les cantons où des prescriptions sont connues, tant en ce qui concerne la forme, l'étendue et le contenu des procès-verbaux, ces prescriptions sont également respectées selon les retours d'information. Même dans les cantons où il n'existe pas de prescriptions à ce sujet ou où elles sont connues, les procès-verbaux sont souvent établis de manière exhaustive, par exemple en saisissant les données et le contenu des entretiens dans une mesure qui correspond aux procès-verbaux des cantons ayant des prescriptions en la matière. Il est important de noter que les entretiens sont enregistrés dans neuf cantons au moyen de procès-verbaux de résultats et dans huit cantons au moyen de procès-verbaux textuels. Dans deux cantons, des enregistrements audios supplémentaires sont effectués. La part des procès-verbaux textuels est donc relativement élevée au niveau cantonal, ce qui témoigne d'une pratique très robuste en matière de procès-verbaux.

Dans sept cantons, des adaptations du procès-verbal sont en outre possibles conformément aux prescriptions ou à la pratique. Seuls six cantons indiquent qu'ils soumettent le procès-verbal à d'autres personnes présentes pour qu'elles le lisent et/ou le signent ; seuls quatre cantons indiquent qu'ils le font auprès des requérants. Il n'y a donc qu'à Genève et à Obwald que les procès-verbaux des entretiens de naturalisation au niveau cantonal sont, du moins dans la pratique, soumis à toutes les personnes présentes pour lecture et signature et qu'il leur est permis de faire des propositions d'adaptation. Tandis que les cantons rédigent parfois les procès-verbaux de manière très consciencieuse, au-delà des prescriptions connues, il existe encore un potentiel d'optimisation, notamment en ce qui concerne l'examen, les propositions de modification et la contre-signature des procès-verbaux. Il peut être judicieux de soumettre les procès-verbaux à tous les participants à l'entretien, de leur permettre de faire des propositions de modification et de leur faire signer le procès-verbal, notamment pour éviter d'éventuelles plaintes et un traitement jugé injuste par les requérants. La signature constitue également une validation supplémentaire du procès-verbal par le requérant.

Tableau 3. Aperçu des prescriptions et pratiques en matière de procès-verbaux dans tous les cantons

Kanton	Gespräch auf kantonaler Ebene?	Protokollierungs-vorschriften?	Wird ein Protokoll geführt?	Form/ Modalität des Protokolls		Umfang (in Seiten)		Erfassung der Gesprächsdaten		Erfassung der Gesprächsinhalte		Anpassungen am Protokoll		Lesen und/oder unterzeichnen Gesuchstellende		Lesen und/oder unterzeichnen andere Anwesende	
				Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis	Vorschrift	Praxis
AG	✓	✓	✓	NA	W, A	NA	X	NA	✓	NA	✓	NA	✓	NA	X	NA	✓
AR	✓	x	✓	-	E, G	-	< 1	-	✓	-	✓	-	X	-	X	-	X
AI	✓	✓	✓	NA	E, G	X	< 1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	NA	NA	✓	✓
BL	✓	x	✓	-	E	-	> 5	-	✓	-	✓	-	X	-	X	-	X
BS	✓	✓	✓	W, E	W, E	3-4	3-4	✓	✓	✓	✓	NA	✓	X	X	✓	✓
BE	✓	✓	✓	NA	W	NA	3-5	NA	✓	NA	✓	NA	✓	NA	✓	NA	NA
FR	✓	✓	✓	W	W	X	> 5	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X
GE	✓	✓	✓	W	W	X	> 5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	NA	✓
GL	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GR	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JU	✓	x	✓	-	W	-	> 5	-	✓	-	✓	-	✓	-	✓	-	NA
LU	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NE	✓	✓	✓	W, E	W, E	X	X	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X
NW	✓	✓	✓	E	E	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
OW	✓	✓	✓	E	E	X	X	NA	✓	✓	✓	NA	✓	NA	✓	NA	✓
SG	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SH	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SZ	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SO	✓	✓	✓	E	E	X	X	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X
TI	✓	x	✓	-	NA	-	NA	-	NA	-	NA	-	X	-	X	-	✓
TG	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UR	✓	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VD	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VS	✓	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ZH	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ZG	✓	x	✓	-	W, E, A	-	1-2	-	✓	-	✓	-	X	-	X	-	X
N =	17	10	15														

Légende

✓ = oui ; W = procès-verbal de parole ; E = procès-verbal de résultat ; G = procès-verbal de mémoire ; A = enregistrement audio sans image ; - = pas d'indication, car non pertinent ; NA = question pertinente, mais pas de réponse ; X = "non", "rien" ou autre (c'est-à-dire, par exemple, pas de prescriptions).

6.2 Différences au niveau communal

Le **Tableau 4.** Résultats concernant les prescriptions et la pratique en matière de protocole présente les résultats concernant les prescriptions en matière de procès-verbal et la pratique courante au niveau communal selon les retours d'information.

Tableau 4. Résultats concernant les prescriptions et la pratique en matière de protocole

Gespräch auf kommunaler Ebene?		Ja, immer	274
		Nur bei Bedarf	27
		Nein	22
Protokollierungs-vorschriften?		Ja	N= 135
		Nein	79
		NA	87
Protokollierung geführt?		Ja	N= 205
		Nein	19
		NA	77
Form	Vorschrift	Ja	88
		Nein	14
		NA	33
	Praxis	Ja	197
		Nein	1
		NA	7
Umfang	Vorschrift	Ja	66
		Nein	38
		NA	31
	Praxis	Ja	167
		Nein	31
		NA	7
Erfassung der Gesprächsdaten	Vorschrift	Ja	82
		Nein	14
		NA	39
	Praxis	Ja	197
		Nein	1
		NA	7
Erfassung der Gesprächsinhalte	Vorschrift	Ja	82
		Nein	14
		NA	39
	Praxis	Ja	193
		Nein	3
		NA	9
Anpassungen am Protokoll	Vorschrift	Ja	76
		Nein	13
		NA	46
	Praxis	Ja	104
		Nein	73
		NA	28
Lesen und unterzeichnen durch Gesuchstellende	Vorschrift	Ja	21
		Nein	65
		NA	49
	Praxis	Ja	46
		Nein	132
		NA	27
Lesen und unterzeichnen durch andere Anwesende	Vorschrift	Ja	60
		Nein	27
		NA	48
	Praxis	Ja	155
		Nein	30
		NA	20

Il s'avère que les procès-verbaux sont en général plus fréquents et plus détaillés que ne le prévoient les prescriptions connues des autorités. Il faut toutefois tenir compte du fait que même les communes des cantons où il existe des prescriptions ont indiqué qu'à leur connaissance, il n'y avait pas de directives. On constate donc parfois une connaissance insuffisante des prescriptions en vigueur. Néanmoins, dans la pratique, il semble que la norme soit de consigner les entretiens dans une certaine mesure. Dans trois quarts des cas, les requérants résument ce qui a été dit en substance et dans un tiers des cas, ils le font mot à mot. Il est frappant de constater que dans une part nettement plus faible des cas (environ un quart), les propos des autres personnes présentes sont également consignés par analogie. Dans l'ensemble, les entretiens ne sont donc pas consignés de manière exhaustive dans la majorité des cas, mais seulement résumés en quelques parties.

7 Les défis du système actuel

Ce chapitre décrit les principaux défis du système actuel, qui comprennent d'une part les problèmes liés à l'application des règles, les problèmes liés à la pratique actuelle de rédaction des procès-verbaux et les conséquences qui en découlent, comme l'acceptation des plaintes.

7.1 Les défis liés à l'application des dispositions légales

Selon les retours d'information, la procédure de naturalisation ordinaire a beaucoup évolué depuis la révision qui est entrée en vigueur en 2018. Cette réforme a permis, dans une certaine mesure, d'uniformiser la procédure de naturalisation en Suisse en établissant des critères clairs et précis, notamment en matière de finances, de langue et de statut de séjour. Même si la pertinence de ces critères n'est pas discutée dans le cadre de ce rapport, il n'en reste pas moins que cette réforme et l'introduction de critères uniformes dans toute la Suisse ont modifié le rôle et l'importance des entretiens dans la procédure. Selon les retours d'information, ce sont surtout les communes qui auraient perdu du pouvoir et de la marge de manœuvre. Après ce changement et bien que la procédure nationale soit devenue plus précise, il se peut, selon certaines personnes interviewées, que certaines communes ne sachent plus exactement quel rôle elles jouent dans cette procédure et quelles sont leurs obligations et leurs tâches. Cela est d'autant plus vrai lorsque les directives cantonales restent floues et qu'aucun contrôle n'est effectué sur la motivation de la décision communale en matière de droit de cité.

Les données recueillies montrent également que la grande majorité des communes qui ont participé à l'enquête établissent un procès-verbal d'une manière ou d'une autre. Cependant, il apparaît également que ce qui doit être consigné dans ce procès-verbal et les questions qui doivent être posées lors des entretiens ne sont pas toujours clairs. L'influence de la politique sur le contenu des entretiens et les décisions qui en découlent a également été mentionnée dans plusieurs interviews. C'est précisément dans de tels cas qu'une consignation standardisée et détaillée de ces entretiens est d'une grande importance, afin que les requérants soient protégés contre un comportement inapproprié des personnes qui les interrogent, même lors du traitement ultérieur et du contrôle de ces procès-verbaux. Dans ce contexte, certaines communes font remarquer qu'il serait pratique que le canton mette à disposition un formulaire standardisé pour la conduite des entretiens et la rédaction des procès-verbaux.

Dans ce contexte, il est également essentiel que les formulaires et les règles standardisés soient régulièrement communiqués aux communes. Le manque de flux de communication institutionnalisés peut éventuellement entraîner un manque de conscience des règles en vigueur, par exemple en cas de changement de personnel au niveau de la commune. La connaissance de la réglementation peut également être liée à la taille de la commune. Certaines communes n'ont que très peu de demandes par an, parfois même aucune certaines années, tandis que d'autres ont tellement de cas qu'elles disposent d'un personnel spécialisé ou du moins qu'elles organisent régulièrement des procédures de naturalisation et connaissent donc mieux les procédures et se tiennent au courant des normes et des directives.

Dans ce contexte, il semble utile, voire nécessaire, de mettre en place des mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que les prescriptions existantes sont respectées et/ou que les formulaires

standardisés sont utilisés correctement. Par exemple, le canton du Valais définit un cadre pour le rapport d'enquête des communes et exige en outre qu'un procès-verbal d'entretien soit rédigé avec les questions et les réponses. Cependant, les communes ne doivent pas nécessairement envoyer le procès-verbal au canton en même temps que le rapport. De plus, selon l'enquête réalisée, certaines communes ne savent même pas que ces directives existent. Enfin, il convient de noter qu'il ressort également des réponses recueillies que toutes les communes ne seraient pas favorables à une intervention de la Confédération ou des cantons.

7.2 Les défis posés par les pratiques actuelles en matière de protocoles

Selon les déclarations des interviewés, la réforme de 2018 a notamment eu pour effet de réduire drastiquement le nombre de demandes remplissant toutes les exigences formelles, de sorte que les demandes sont davantage triées en amont et que les communes et les cantons refusent moins de demandes sur la base de l'entretien qu'auparavant. Par conséquent, selon certains retours, les recours sont également plus rares. Dans la pratique, l'absence totale de procès-verbal ne semble pas être un problème régulier selon les données recueillies. Parallèlement, un type de compte rendu spécifique, très répandu dans la pratique, ne semble pas sans poser de problèmes : le compte rendu des entretiens directement dans les rapports d'enquête. Comme nous l'avons vu au chapitre 5 décrit, de nombreuses communes utilisent les rapports d'enquête mis à disposition par les cantons pour résumer les entretiens. Ce faisant, les contenus des entretiens sont souvent très résumés et la chronologie des entretiens n'est plus compréhensible. De plus, cette pratique provoque un mélange de données provenant de différentes sources, c'est-à-dire que les conclusions tirées de l'examen de documents tels que les extraits de casier judiciaire, les attestations de connaissances linguistiques, etc. sont réunies dans un seul et même document avec les informations issues de l'entretien. Ce qui ressort exactement des entretiens et quelles informations sont le résultat de l'examen du dossier n'est donc, dans de nombreux cas, plus compréhensible par la suite. Selon les retours d'entretiens, cela pose problème d'un point de vue juridique et peut même, dans le cas le plus extrême, conduire les tribunaux à considérer la documentation comme insuffisante. Dans ce cas, cela dépend toutefois fortement de la précision avec laquelle les informations sont introduites dans le rapport d'enquête. Si la source de l'information est clairement indiquée et si le contenu de l'entretien est résumé de manière raisonnablement détaillée, l'utilisation du rapport d'enquête peut également être admissible d'un point de vue juridique.

Il convient de noter ici que l'établissement de procès-verbaux textuels, qui permettent de contourner le problème d'une consignation insuffisante du contenu des entretiens, est plus souvent le fait des autorités cantonales que des autorités communales. En outre, plusieurs personnes interrogées par les autorités cantonales ont constaté que certaines communes de leur canton sont connues pour leur pratique insuffisante en matière de procès-verbaux et que le niveau cantonal les interpelle à ce sujet. Cependant, il n'en résulte pas toujours un changement de pratique de la part des autorités communales de naturalisation concernées, car celles-ci estiment que leurs propres procédures sont adéquates.

7.3 Acceptation de plaintes sur la base de la pratique de rédaction des procès-verbaux

Une consignation insuffisante, c'est-à-dire lacunaire ou erronée, peut conduire dans la pratique à ce que les recours des requérants soient acceptés par les autorités de surveillance ou les tribunaux compétents et à ce que la procédure doive être rouverte. Les cas décrits par les personnes interviewées comprennent par exemple des décisions communales qui ont été annulées ou renversées par l'autorité de surveillance cantonale compétente parce que les procès-verbaux des communes ne prouvaient pas suffisamment les motifs de refus. Dans un cas, la commune a par exemple invoqué comme motif de refus le manque d'intégration des requérants, mais l'autorité cantonale de surveillance a estimé que cela ne ressortait pas suffisamment du procès-verbal de l'entretien. Dans ce cas, le droit de cité a finalement été accordé par le service cantonal malgré le refus de la commune. Dans d'autres cas, les communes ont dû reprendre la procédure et mener à nouveau les entretiens de naturalisation, car les tribunaux compétents ont estimé que la documentation des entretiens était insuffisante.

Dans l'ensemble des données collectées, il s'agit ici d'un nombre relativement faible de cas documentés dans lesquels la rédaction déficiente du procès-verbal a conduit à l'annulation des décisions des communes. Néanmoins, ces cas sont d'une grande importance, notamment parce que, selon les retours d'information, les requérants concernés ressentent souvent l'erreur de traitement vécue par les autorités comme un fardeau pendant des années et en sont marqués. De plus, de tels cas ont pour effet que d'autres requérants potentiels (en tant que personnes qui pourraient potentiellement se faire naturaliser) ne déposent même pas de demande, car ils veulent se protéger d'un traitement éventuellement inéquitable.

Dans le même temps, des interviews ont mentionné des cas isolés dans lesquels des recours de requérants ont pu être rejetés sur la base d'un enregistrement audio et d'un procès-verbal basé sur celui-ci. Concrètement, les requérants concernés (ainsi que les avocats engagés) ont retiré leur recours sur la base des enregistrements réalisés (procès-verbal et enregistrement audio), car ce type de documentation a permis de prouver, par exemple, que les requérants ne pouvaient pas répondre correctement à de nombreuses questions lors des entretiens de naturalisation. Selon les déclarations faites lors de l'entretien, il était essentiel, dans le cas décrit, qu'un enregistrement audio et un procès-verbal basé sur celui-ci soient établis, car un procès-verbal des résultats, par exemple, n'aurait pas été une preuve suffisante pour entraîner le retrait du recours.

En résumé, cela signifie que les procès-verbaux combinés à des enregistrements audio peuvent constituer une sécurité pour les autorités de naturalisation concernées, mais aussi pour les requérants, dans les cas délicats ou susceptibles d'aboutir à un refus.

7.4 Conclusion intermédiaire

- Après la réforme de 2018, **toutes les communes ne savent plus aujourd'hui quel est leur rôle dans les processus de naturalisation et quels contenus doivent être clarifiés par les entretiens**. Dans ce contexte, les communes qui reçoivent très peu de demandes de naturalisation par an risquent justement de ne plus être au courant des exigences actuelles.
- La **surveillance du respect des prescriptions relatives aux procès-verbaux n'est pas assurée dans toute la Suisse**. Dans certains cas, les communes ne sont pas tenues de transmettre les procès-verbaux établis aux cantons, ce qui ne permet pas d'effectuer un contrôle de qualité.
- Selon les données recueillies, **l'absence totale de protocole n'est pas un problème répandu dans la pratique actuelle**.
- En revanche, la pratique très répandue consistant à rédiger des comptes rendus directement dans les rapports d'enquête est considérée comme **potentiellement problématique**. Si ces rapports ne permettent plus de savoir clairement de quelle source proviennent les informations (entretien ou examen du dossier) et si les contenus des entretiens sont résumés dans des remarques générales et globales, cela peut être inadmissible d'un point de vue juridique.
- Des **procès-verbaux insuffisants** ont conduit dans plusieurs cas à **l'annulation des décisions des autorités communales par l'organe de surveillance cantonal ou par les**

8 Bonnes pratiques et possibilités d'action du point de vue des personnes interrogées

Les résultats de la collecte de données peuvent être utilisés non seulement pour discuter des différences dans les règles et les pratiques de journalisation ainsi que des défis qui y sont liés. Ils permettent également d'identifier les Best Practices ou les pratiques exemplaires décrites dans la première partie de ce chapitre. Il s'agit soit de processus et de réglementations exemplaires dans certaines communes et/ou cantons, qui peuvent être transposés dans d'autres communes et/ou cantons dans certaines circonstances ; soit de souhaits d'amélioration concrets formulés par les personnes interrogées au niveau communal ou cantonal. A ce stade, les Best Practices possibles dans le domaine de l'asile sont également brièvement résumées. Deuxièmement, ce chapitre décrit différentes possibilités d'action pour l'avenir sous la forme d'une analyse d'impact de la réglementation rudimentaire, qui ont été évaluées par les personnes interrogées et les partenaires d'entretien.

8.1 Exemples de bonnes pratiques en termes d'efficacité et d'efficience

Au total, 58 personnes ont répondu à la question sur les Best Practices possibles dans le cadre de l'enquête en ligne. Il existe une différence déjà mentionnée entre les états actuels rapportés, qui sont considérés comme bons, et les souhaits d'amélioration communiqués. Comme il n'est pas toujours possible de savoir directement à partir des réponses s'il s'agit d'états réels ou souhaités, cette différence est négligée dans les paragraphes suivants.

8.1.1 Règles de rédaction des procès-verbaux : dispositions légales et directives

Dans le domaine des prescriptions, ce sont surtout des directives claires et les modèles de procès-verbaux et de grilles de questions qui y sont liés qui sont mis en avant comme meilleure pratique. En font également partie les formations et les fiches d'information, qui sont notamment citées à Lucerne (et avec la fiche d'information du département des communes à Lucerne). Les documents concrets cités comme modèles sont le rapport d'enquête de l'Office de la migration et du droit civil des Grisons, la présentation d'une manifestation plénière⁶⁴ et la mise à disposition de questionnaires types dans ce contexte. Par ailleurs, l'échange avec d'autres communes ou cantons en matière de procédures de naturalisation peut être cité comme bonne pratique, bien que l'intensité varie selon les cantons et les communes. D'une part, il existe des formes institutionnalisées d'échange, telles que les séances de formation organisées au niveau cantonal, où la question de l'enregistrement des entretiens est parfois explicitement abordée et où une procédure uniforme est ainsi encouragée. D'autre part, ces échanges résultent également d'initiatives personnelles et dépendent donc de personnes individuelles qui travaillent depuis longtemps dans ce domaine et échangent avec d'autres acteurs.

Dans le cadre de l'uniformisation de l'enquête, certaines personnes interrogées font toutefois remarquer que, notamment dans les petites communes où elles travaillent, l'entretien de naturalisation est marqué par le fait que l'on connaît déjà personnellement les requérants. De ce fait, le contact personnel avec les personnes joue un rôle important, ce qui pourrait potentiellement

⁶⁴ Documentation disponible sur : <https://www.ow.ch/publikationen/9492>

entraîner un risque d'éloignement non conforme aux objectifs en raison de directives et de prescriptions strictes.

8.1.2 Pratique en matière de protocoles

Une grande partie des réponses mentionne comme bonne pratique le fait de documenter l'entretien de naturalisation en respectant la parole ou la vérité. Quatorze des réponses à l'enquête se réfèrent explicitement à un enregistrement audio, neuf à un procès-verbal. A cela s'ajoute une réponse qui révèle également une tendance en faveur d'un procès-verbal audio/de mots : "Prendre autant de notes que nécessaire afin d'obtenir une image claire. Plus le cas est litigieux, plus le procès-verbal est détaillé". Cette constatation indique déjà un autre aspect important de la question de savoir ce qui peut être considéré comme une bonne pratique dans les entretiens de naturalisation : le caractère litigieux du cas. Il ressort clairement des entretiens que dans la pratique, une densité accrue de procès-verbaux est utile pour les cas difficiles et qu'elle est souvent pratiquée. Parmi les partisans des procès-verbaux audio et verbaux, on en trouve qui y sont principalement ou uniquement favorables dans les cas critiques. Un procès-verbal audio est notamment considéré ici comme la meilleure solution pour "réduire la charge de travail", notamment parce qu'un procès-verbal textuel n'est pas toujours facile à établir en raison des barrières linguistiques. En outre, il est difficile, surtout dans le cas des entretiens menés en dialecte, d'établir des procès-verbaux textuels précis sans modifier en partie le sens de ce qui est dit. C'est pourquoi un enregistrement audio servant de base à l'établissement d'un procès-verbal textuel (qui ne sera établi sur la base de l'enregistrement audio que lorsqu'une plainte sera déposée et que le procès-verbal devra être présenté pour être consulté) serait la méthode la plus sûre et en outre la plus efficace. Il est important à cet égard que l'enregistrement soit conservé en toute sécurité et dans son état d'origine afin de pouvoir servir de preuve objective en cas de litige.

L'enregistrement vidéo permet de saisir l'atmosphère et la situation de l'entretien en plus de ce qui est dit. Comme il ressort de certains entretiens, un appareil d'enregistrement vidéo peut certes avoir un effet quelque peu intimidant, mais il offre également protection et sécurité s'il est positionné correctement et de manière agréable pour les requérants. Il faudrait par exemple préciser à l'ouverture de l'entretien que l'enregistrement est réalisé en particulier pour protéger les personnes interrogées et positionner la caméra de manière à ce que les personnes qui mènent l'entretien (et pas seulement les requérants) soient également enregistrées. En effet, comme il ressort des entretiens avec les personnes concernées, c'est en premier lieu l'atmosphère de l'entretien qui détermine si les personnes interrogées se sentent à l'aise et peuvent bien s'exprimer lors de l'entretien. Selon divers témoignages recueillis lors d'entretiens, un enregistrement audio ou vidéo peut également inciter la partie des personnes interrogées à ne poser que des questions appropriées, ce qui permet de garantir une procédure équitable.

Enfin, il semble important dans ce contexte que dans certains cas potentiellement délicats, les clarifications nécessaires ne puissent parfois pas être effectuées par les communes, car celles-ci n'ont pas accès aux informations nécessaires. La consignation (littérale) des entretiens ainsi que l'établissement d'enregistrements sonores et d'une note au dossier à l'attention des autorités chargées de la suite du traitement jouent un rôle particulièrement important dans de tels cas. Ceci afin de documenter de manière transparente les soupçons (p. ex. une éventuelle radicalisation qui ne peut

toutefois pas être prouvée avec les informations disponibles) et de les transmettre aux services cantonaux ou au SEM qui peuvent alors, si nécessaire, procéder à des clarifications supplémentaires.

8.1.3 Autres bonnes pratiques

Une personne indique en outre comme meilleure pratique qu'en cas de refus, le requérant peut être convaincu de retirer sa demande et de la déposer ultérieurement afin de permettre un classement moins coûteux (une grande partie des frais pour les requérants disparaissent avec cette procédure). Il convient de noter que cette pratique ne fait pas l'unanimité, car elle ne nécessite pas de décision négative formelle de la part des autorités et ne permet donc pas aux requérants de faire appel de la décision.

Enfin, une séparation des compétences entre le canton et la commune est également citée comme bonne pratique, apparemment plutôt à titre de proposition : "Tout ce qui peut être examiné depuis le bureau ou par le biais de la documentation des candidats, y compris la conduite de la procédure, relève de la compétence cantonale (car, en raison du nombre de demandes, il y a plus de valeurs empiriques, d'efficacité, d'égalité de traitement et de convivialité) et l'entretien de naturalisation avec un questionnaire d'intégration ou d'instruction civique est laissé aux communes. »

L'encadré ci-dessous décrit brièvement le protocole des entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile et résume les éventuels enseignements à en tirer pour les procédures de naturalisation.

Excursus : enseignements possibles de la tenue de procès-verbaux des entretiens dans le cadre des procédures d'asile

Dans le cadre de la présente analyse, un entretien a été mené avec une collaboratrice du SEM travaillant dans le domaine de l'asile. Les informations qui en découlent concernant le protocole des différents entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile sont brièvement résumées ici. Il convient de noter que, par souci de simplicité, les particularités de certains types d'entretiens ne sont pas prises en compte. Certains aspects de la rédaction des procès-verbaux décrits ci-après pourraient servir de pistes intéressantes pour le développement de la pratique dans le domaine des entretiens de naturalisation.

Informations contextuelles sur les entretiens

Les entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile sont organisés par le SEM. Cela signifie qu'il existe une procédure standardisée, également en ce qui concerne la rédaction du procès-verbal. Outre les requérant(e)s d'asile et leurs représentant(e)s légaux/ales, les entretiens se déroulent toujours en présence d'un/e responsable d'entretien, d'un/e secrétaire et, dans de nombreux cas, d'un/e interprète.

Sélection et formation des rédacteurs/trices de procès-verbaux

Des rédacteurs/trices de procès-verbaux sont spécialement engagés pour les entretiens. La procédure de recrutement est gérée par le SEM. Les rédacteurs/trices potentiel(le)s doivent enregistrer en direct une simulation d'entretien pendant le processus de recrutement, afin de tester leur capacité à enregistrer rapidement et avec précision. Les candidat(e)s retenu(e)s suivent ensuite une formation spéciale qui leur explique comment rédiger les procès-verbaux. En outre, ils/elles sont accompagnés d'un/e rédacteur/trice de procès-verbal expérimenté(e) lors de leurs trois

premiers entretiens (lors du premier entretien, les nouveaux/elles rédacteurs/trices de procès-verbaux se contentent d'observer ; lors du deuxième entretien, les rédacteurs/trices de procès-verbaux expérimenté(e)s et nouveaux/elles rédigent tous deux un procès-verbal ; lors du troisième entretien, la nouvelle personne rédige le procès-verbal mais est encore accompagnée). Cette procédure vise à garantir la qualité et la standardisation.

Prise de notes pendant les entretiens

La plupart des entretiens font l'objet d'un procès-verbal (à l'exception de certains types d'entretiens spécifiques qui n'ont pas de caractère décisionnel ou qui sont relativement courts et sont donc traités différemment). La décision d'établir des procès-verbaux textuels s'explique par le fait que la manière dont les choses sont dites peut être décisive dans le cadre de la procédure et que le contenu de l'entretien doit donc être consigné le plus précisément possible. Les questions et les réponses sont donc consignées. Comme les entretiens doivent généralement être traduits par un/e interprète, ce qui est traduit dans l'une des trois langues nationales (allemand, français ou italien) est consigné mot à mot. Il est important que les rédacteurs/trices du procès-verbal se manifestent en cas de besoin et puissent interrompre brièvement la conversation s'ils n'ont pas bien compris quelque chose. Actuellement, aucun enregistrement audio n'est réalisé, notamment parce que la base juridique fait défaut. Toutefois, certains efforts sont faits pour permettre un développement dans cette direction. Il ne faut pas oublier que la charge de travail importante liée à l'établissement des procès-verbaux est une raison pour pouvoir profiter à l'avenir, si possible, de nouvelles possibilités technologiques. Actuellement, il existe déjà des exemples au niveau infranational qui utilisent des logiciels basés sur l'intelligence artificielle pour enregistrer automatiquement des conversations en dialecte.

Contrôle de la qualité des protocoles

Les comptes rendus rédigés par les rédacteurs/trices sont toujours vérifiés par la personne qui mène l'entretien. Cela se fait soit directement pendant l'entretien, en faisant lire le procès-verbal directement sur un deuxième écran par le/la responsable de l'entretien, soit à la fin de l'entretien. Outre la possibilité de procéder directement à des adaptations du procès-verbal en cas de besoin, cette procédure permet également d'évaluer le travail des rédacteurs/trices du procès-verbal à un niveau supérieur. Concrètement, la personne responsable au sein du SEM demande chaque année aux rédacteurs/trices des procès-verbaux de lui donner un feedback sur leur travail, qui est ensuite discuté dans le cadre d'un entretien avec les collaborateurs/trices. Cela permet également un contrôle systématique de la qualité.

Conclusion

En résumé, on peut constater que dans le cadre des procédures d'asile, on assiste à une forte professionnalisation et à une standardisation de la rédaction des procès-verbaux des entretiens. Cela est fortement lié à la centralisation des procédures d'asile au SEM, qui a introduit des procédures standardisées dans l'embauche et la formation des rédacteurs/trices de procès-verbaux, ainsi que dans la rédaction des procès-verbaux et le contrôle de qualité qui s'ensuit. Ces différents éléments ont eu pour conséquence qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent, selon les retours d'information du SEM, de cas de recours dans lesquels une mauvaise rédaction des procès-verbaux aurait posé

problème. Malgré la diversité des procédures, les aspects suivants constituent des enseignements intéressants pour les processus de naturalisation :

- Une sélection ciblée de personnel approprié et une introduction/formation adéquate des rédacteurs/trices de procès-verbaux augmentent la qualité de la rédaction des procès-verbaux.
- Les procès-verbaux verbaux sont importants lorsque la manière dont les choses sont dites peut être décisive pour une procédure. Ce type de procès-verbal semble donc approprié, en particulier pour les entretiens qui constituent finalement la base de décisions importantes.
- Des mécanismes de contrôle de qualité systématiques permettent d'éviter les erreurs/représentations erronées ou imprécises dans les protocoles.
- La standardisation et la professionnalisation des protocoles réduisent la probabilité de plaintes de la part des demandeurs.
- Les nouvelles technologies pourraient à l'avenir automatiser la consignation des entretiens (y compris les conversations en dialecte) et réduire ainsi considérablement le travail. Une telle automatisation rendrait également impossible une éventuelle distorsion subjective lors de la mise par écrit du contenu des conversations.

8.1.4 Conclusion intermédiaire

Les exemples de bonnes pratiques mentionnés sont résumés :

- **La définition de directives claires et la promotion de la connaissance de ces directives** (par exemple au moyen de fiches d'information) ont été citées comme une étape importante vers la garantie de l'obligation de tenir des dossiers.
- La réalisation d'**enregistrements audio ou vidéo afin de garder une trace du déroulement exact de l'entretien et, le cas échéant, de la situation de l'entretien**. Cela peut également amener les personnes qui mènent l'entretien à ne pas poser de questions inappropriées, car celles-ci seraient également enregistrées.
- Dans les **cas critiques** qui peuvent éventuellement entraîner un refus, le fait d'**établir un procès-verbal aussi précis que possible** (textuel et/ou audio) offre une sécurité juridique.
- Si un entretien de naturalisation a été mené et qu'il laisse supposer que les chances de succès de la demande sont faibles, il peut être recommandé de **retirer la demande afin d'économiser des efforts et des coûts des deux côtés**. Il convient de noter que cette pratique ne fait pas l'unanimité (suppression de la possibilité d'un recours formel par le requérant).
- une **répartition des compétences entre les communes et les cantons** (par exemple en faisant examiner les critères formels par le niveau cantonal)
- Les principaux **enseignements** suivants **peuvent** être tirés **des entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile** :
 - Il est possible d'améliorer la qualité des procès-verbaux en sélectionnant le personnel approprié et en assurant une introduction/formation adéquate des rédacteurs/trices.
 - Un contrôle systématique de la qualité permet d'éviter les présentations erronées ou imprécises dans les procès-verbaux. Cela réduit la probabilité de plaintes de la part des demandeurs/euses.
 - L'enregistrement des conversations pourrait être simplifié à l'avenir par l'autorisation et l'utilisation de nouvelles technologies. Cela rendrait également impossible une éventuelle distorsion subjective de ce qui est consigné.

8.2 Analyse d'impact de la réglementation : acceptation et coûts potentiels des nouvelles exigences en matière de procès-verbal

Ci-après, nous discutons premièrement de différentes options de réaménagement des prescriptions en matière de procès-verbal ainsi que de l'acceptation renvoyée par les autorités de naturalisation. Ensuite, les coûts estimés de chaque scénario sont présentés conformément aux déclarations faites dans le cadre de l'enquête.

8.2.1 Options possibles et acceptation

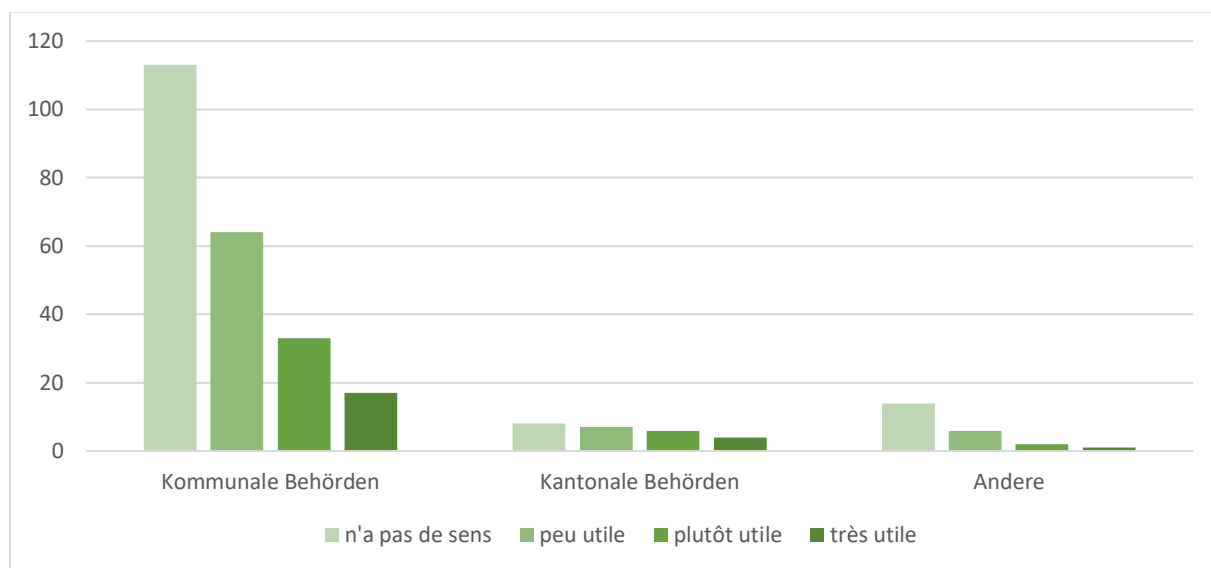
En s'inspirant des Best Practices mentionnées ci-dessus, il existe différents scénarios sur la manière dont les exigences en matière de procès-verbal des entretiens de naturalisation pourraient être réaménagées. Cela concerne aussi bien les directives que la pratique. Dans l'enquête, nous avons

demandé concrètement dans quelle mesure les personnes interrogées estimaient qu'il était judicieux de rendre obligatoires certains types de procès-verbaux. Les résultats semblent en partie contradictoires avec ceux de l'évaluation qualitative des exemples de bonnes pratiques indiqués, mais une interprétation de cette apparente contradiction suit à la fin de ce sous-chapitre.

Comme indiqué dans la **Figure 7**, un procès-verbal textuel obligatoire en particulier, qui est le type de procès-verbal indiqué comme bonne pratique par certains, est jugé très peu utile par la majorité dans l'enquête. Au total, 214 répondants (sur les 278 qui ont répondu à cette question, soit 77 %) trouvent qu'un procès-verbal textuel obligatoire est peu ou pas utile.

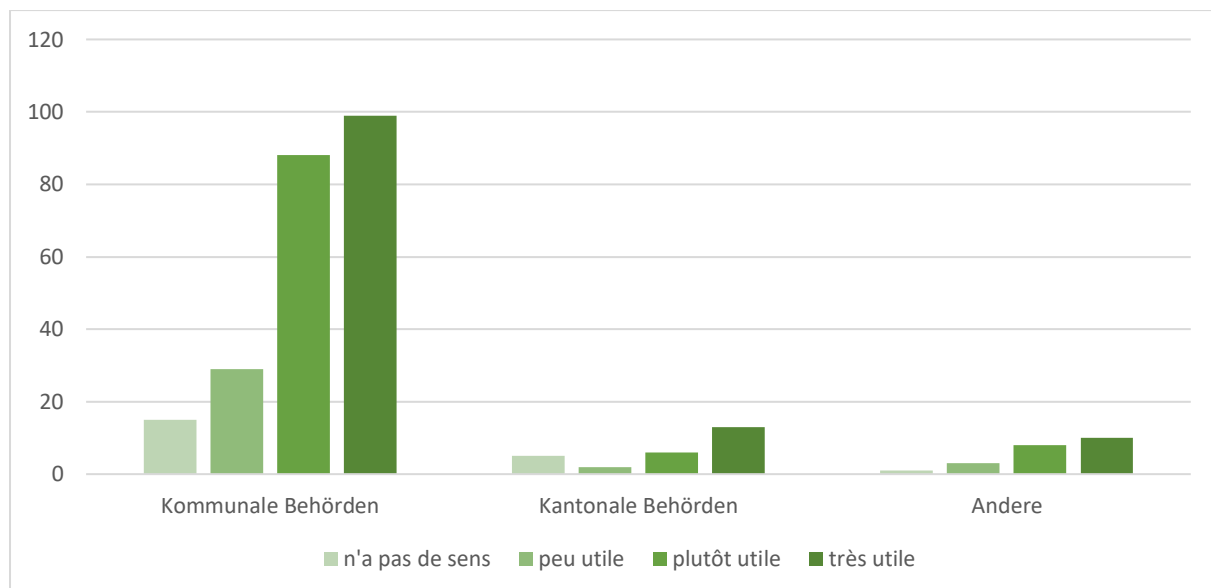
Selon les réponses qualitatives, les procès-verbaux semblent surtout avoir un sens lorsque, sur la base des informations recueillies avant l'entretien de naturalisation, il existe des doutes quant à la possibilité de naturaliser la personne ou non. Selon différents retours, dans une grande partie des cas, il est déjà quasiment certain avant l'entretien que les personnes concernées seront naturalisées et les entretiens sont donc avant tout une formalité. Selon les personnes interrogées, la tenue d'un procès-verbal textuel lors de tels entretiens irait trop loin ou entraînerait une charge de travail trop importante et inadaptée. Un procès-verbal des résultats constituerait une documentation suffisante pour de tels cas. Dans les cas relativement rares où un entretien est mené malgré des doutes substantiels quant à la naturalisation, un procès-verbal (et/ou un enregistrement audio) est indispensable, selon plusieurs personnes interrogées, afin de pouvoir garantir une bonne documentation en cas de décision négative et de recours ultérieurs. Ces nuances devraient être prises en compte lors de la définition éventuelle de futures prescriptions en matière de procès-verbal, selon les retours d'information.

Figure 7. Appréciation du bien-fondé du procès-verbal textuel obligatoire (selon les personnes interrogées)



Mais en même temps, 227 répondants (sur 282 ayant répondu à cette question) trouvent, comme dans **Figure 8**, qu'un procès-verbal obligatoire des résultats est plutôt utile ou très utile. On peut donc en conclure qu'une norme minimale concernant le compte rendu des entretiens est approuvée par une grande majorité des personnes interrogées.

Figure 8. Appréciation du bien-fondé du procès-verbal obligatoire des résultats (selon les personnes interrogées)

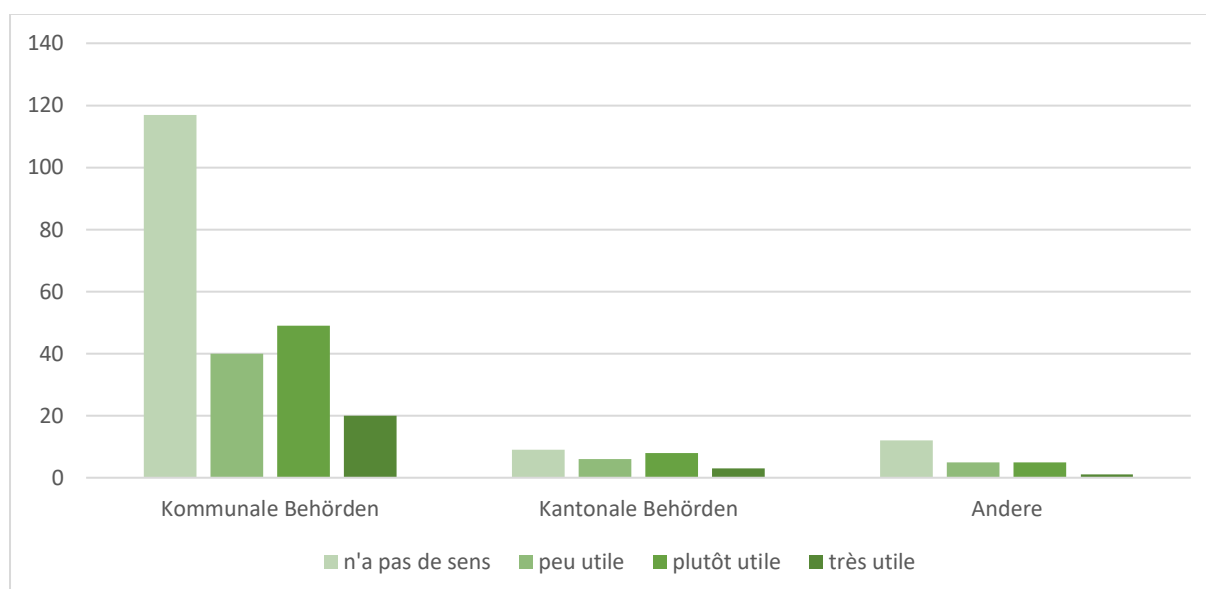


D'autres types de procès-verbaux obligatoires sont considérés comme aussi peu utiles que le procès-verbal textuel obligatoire. Il s'agit notamment des enregistrements audio évoqués dans les bonnes pratiques, qui sont considérés comme nettement moins utiles qu'un procès-verbal obligatoire des résultats. 191 personnes interrogées sur 278 (69 %) ayant répondu à cette question estiment qu'un

enregistrement audio obligatoire est peu ou pas utile (cf. Figure 9. Appréciation du bien-fondé des **enregistrements audios obligatoires** (selon les personnes interrogées)

Néanmoins, la création d'enregistrements audios a été considérée par différentes personnes interrogées comme une possibilité de réduire la charge de travail liée à la rédaction des procès-verbaux. Dans l'idéal, les entretiens seraient donc enregistrés de manière standard (audio) et conservés en bonne et due forme. Un procès-verbal ne pourrait alors être établi et remis qu'a posteriori et sur demande des requérants ou en cas de recours, ce qui ne serait que très rarement nécessaire (car la plupart des demandes sont acceptées sans problème). Ainsi, la charge administrative importante que représente l'établissement d'un procès-verbal pourrait être minimisée dans la plupart des cas. Parallèlement, une objection a été soulevée concernant cette procédure : dans la pratique, il n'est pas possible de renoncer totalement à un procès-verbal écrit des résultats lorsque la décision n'est pas prise par l'organe qui mène également l'entretien. Dans ce cas, un dossier ou une base écrite doit être transmis pour la décision finale.

Figure 9. Appréciation du bien-fondé des enregistrements audios obligatoires (selon les personnes interrogées)



En résumé, les enregistrements audios obligatoires sont considérés comme légèrement plus pertinents que les comptes rendus textuels obligatoires ; toutefois, il existe un consensus parmi les communes, les cantons et les autres répondants concernés pour dire qu'un compte rendu obligatoire des résultats serait le scénario le plus pertinent.

Une conclusion possible des déclarations parfois contradictoires issues des retours qualitatifs (entretiens et enquête) et des retours quantitatifs présentés dans les illustrations est la suivante : la situation et la qualité des demandes de naturalisation déterminent le moment où un procès-verbal textuel, un enregistrement audio ou plutôt un procès-verbal des résultats semble judicieux.

A la question de savoir si une réglementation uniforme est nécessaire pour l'établissement des procès-verbaux, les interviews ont révélé des positions différentes. Certaines personnes interrogées estiment qu'une réglementation générale n'est pas nécessaire. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que,

dans la pratique, les procédures de recours portant spécifiquement sur l'absence ou l'insuffisance de procès-verbaux d'entretiens de naturalisation ne sont pas fréquentes et qu'il n'est donc pas nécessaire de changer quelque chose à la pratique courante. D'autres personnes interrogées sont en principe ouvertes à l'idée d'une réglementation générale en matière de procès-verbal des entretiens de naturalisation. Il est important de souligner qu'une standardisation de l'établissement du procès-verbal est certes souhaitée, mais qu'une certaine marge de manœuvre doit être conservée pour l'organisation du contenu de l'entretien. Ceci afin de pouvoir tenir compte des particularités régionales lors de l'entretien. L'autonomie communale et la crainte qu'elle soit limitée constituent également un autre obstacle potentiel à une réglementation uniforme. Selon les réactions de certains cantons, il faut en outre également tenir compte du fait qu'une réglementation uniforme au niveau fédéral ne résoudrait pas les éventuels problèmes de mise en œuvre au niveau local. Ainsi, la question des flux de communication et des mécanismes de contrôle entre les différents niveaux fédéraux reste entière.

8.2.2 Coûts potentiels

Outre l'acceptation et l'évaluation de l'utilité d'une telle prescription, un critère central pour une modification des prescriptions en matière de procès-verbal est le travail qu'elle occasionnerait aux autorités de naturalisation. En moyenne, les personnes interrogées indiquent qu'un procès-verbal textuel obligatoire entraînerait le plus grand nombre d'heures de travail par entretien de naturalisation : environ 2,42 heures en moyenne.⁶⁵ En revanche, la charge de travail la plus faible est estimée pour un enregistrement audio obligatoire - dans ce cas, 'seulement' 1,34 heures seraient nécessaires en moyenne, suivies de 1,41 heures pour un procès-verbal obligatoire des résultats. En accord avec les explications sur les meilleures pratiques, l'enregistrement audio obligatoire s'avère être l'alternative la moins coûteuse parmi les scénarios proposés.

Avec un coût moyen par heure de travail de 83 CHF, cela donne un coût de 200.86 CHF par entretien pour le procès-verbal textuel, d'environ 117.03 CHF pour un procès-verbal de résultat et de 111.22 CHF pour un enregistrement audio. Si l'on applique ces chiffres au nombre d'autorisations délivrées dans toute la Suisse, soit environ 35 000 personnes naturalisées par an,⁶⁶ l'établissement obligatoire d'un procès-verbal textuel coûterait environ 7.03 millions de CHF par an, alors qu'il en coûterait environ 4,1 millions de CHF pour des procès-verbaux de résultats et environ 3,89 millions de CHF pour des procès-verbaux par enregistrement audio des entretiens de naturalisation. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'il s'agit d'une estimation très approximative, car le nombre d'autorisations de naturalisation ne correspond pas au nombre de procès-verbaux ou d'entretiens établis ou menés chaque année. D'une part, parce que les cantons et les communes ont des processus différents et mènent donc un nombre différent d'entretiens par demande. D'autre part, parce que les entretiens

⁶⁵ Pour le calcul des moyennes, les valeurs aberrantes vers le haut (concrètement les valeurs supérieures à 5 heures de travail par entretien pour tous les types de protocoles) ont été éliminées dans les réponses afin d'obtenir les valeurs les plus significatives possibles. La valeur limite a été choisie en tenant compte de la répartition des réponses, c'est-à-dire qu'elle a été fixée de manière à n'exclure que les quelques réponses qui auraient entraîné une forte distorsion du calcul. On peut supposer que les réponses correspondantes étaient le résultat d'un malentendu dans l'interprétation de la question de l'enquête correspondante.

⁶⁶ Nombre de naturalisations ordinaires en 2022 selon le SEM : <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/einbuergerungen/einbuergerungen-jahr-d.xlsx.download.xlsx/einbuergerungen-jahr-d.xlsx> (dernier accès : 05.05.2023)

qui ont finalement abouti à une décision de refus ou à des suspensions n'ont pas pu être pris en compte dans le calcul, faute de données correspondantes.⁶⁷

Ces calculs sont basés sur une comparaison absolue des ressources nécessaires pour différents types de procès-verbaux, en tenant compte du fait que, quel que soit le type de procès-verbal, la réalisation d'un entretien de naturalisation implique toujours des coûts. Sur la base des réponses des personnes interrogées, on peut en principe conclure que les procès-verbaux verbaux obligatoires entraîneraient environ deux fois plus de frais que les enregistrements audios obligatoires. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les enregistrements audio n'entraînent pas ou peu de coûts supplémentaires par rapport aux coûts habituels de réalisation d'un entretien, hormis les éventuels frais d'acquisition d'appareils d'enregistrement (plusieurs centaines de francs, selon la qualité de l'appareil), contrairement à un procès-verbal de mots obligatoire, qui nécessite soit la présence d'une personne supplémentaire pendant l'entretien, soit une transcription ultérieure de l'entretien.

Les enregistrements audios offrent donc, sur la base des données recueillies, d'une part une grande sécurité, car le contenu des entretiens est enregistré de manière objective (et peut, au besoin, être transcrit sous la forme d'un procès-verbal textuel), et d'autre part, ils constitueraient une forme de procès-verbal peu coûteuse. Il convient toutefois de noter qu'en cas de décisions négatives, il n'est pas possible de renoncer totalement à la mise par écrit des entretiens. D'un point de vue juridique, les exigences en matière de procès-verbal sont toutefois moins élevées en présence d'un enregistrement audio que dans les cas où il n'y a pas d'enregistrement audio (cf. chapitre 3.3.2.3), de sorte que les coûts liés à la consignation écrite devraient être relativement faibles.

8.2.3 Conclusion intermédiaire

Conclusions concernant les options réglementaires potentielles et leur acceptation ou leur coût par les autorités :

- Si un procès-verbal obligatoire devait être rédigé, les personnes interrogées estiment qu'il devrait **s'agir soit d'un procès-verbal des résultats (acceptation maximale), soit d'un compte rendu audio (effort minimal)**.
- Un **enregistrement audio (ou vidéo) offre la protection juridique la plus forte, car il est possible d'établir un verbatim a posteriori** et la consignation du contenu de la conversation est la plus détaillée.
- Les réponses des personnes interrogées permettent de conclure que **les enregistrements audios obligatoires seraient les moins coûteux** et ne généreraient que la moitié des coûts, par exemple, par rapport aux procès-verbaux textuels obligatoires.
- Une **réglementation supérieure et uniformisée est considérée comme judicieuse lorsque les particularités régionales peuvent être prises en compte dans la conduite de l'entretien**.

⁶⁷ Pour les calculs des coûts, tous les répondants ont été pondérés de la même manière, c'est-à-dire sans distinguer s'il s'agissait de répondants communaux, cantonaux ou autres.

9 Considérations de lege ferenda

9.1 Généralités

Compte tenu des exigences constitutionnelles relatives à l'obligation de consigner les décisions et de leur concrétisation relativement complète et précise par la jurisprudence du Tribunal fédéral, on peut se demander s'il convient d'adapter le cadre juridique fédéral à cet égard. L'objectif d'une telle modification pourrait être en premier lieu de codifier les prescriptions du Tribunal fédéral et d'assurer ainsi une plus grande transparence quant aux prescriptions juridiques applicables dans le domaine de la naturalisation ordinaire, qui se caractérise par de nombreux acteurs et des procédures et approches différentes. Au-delà d'une simple codification, l'obligation de procéder à des enregistrements sonores pourrait constituer une mesure plus ambitieuse et facile à mettre en œuvre afin de fixer un standard de qualité minimal dans la rédaction des procès-verbaux. Cette mesure aurait pour conséquence, à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de réduire le travail nécessaire à l'établissement des procès-verbaux.

En ce qui concerne l'urgence des modifications législatives proposées, il convient de noter que les adaptations du cadre juridique envisagées consistent principalement en une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux exigences du droit d'être entendu selon l'article 29 de la Constitution. Elles sont donc en premier lieu de nature déclaratoire. Par conséquent, une mise en œuvre législative ne doit pas être qualifiée d'urgente ; elle peut plutôt avoir lieu dans le cadre d'autres projets législatifs futurs.

9.2 Approches réglementaires

En ce qui concerne les réglementations possibles au niveau fédéral, les approches suivantes peuvent être envisagées :

1. *Statu quo* : il est tout d'abord possible de renoncer à une modification du droit fédéral en ce qui concerne la consignation des entretiens de naturalisation. Les cantons resteraient ainsi libres de créer les réglementations correspondantes, leur marge de manœuvre étant limitée notamment par les prescriptions susmentionnées de la LN et de l'OLN ainsi que par les garanties de procédure de la Constitution fédérale, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral. D'un point de vue purement juridique, cette option semble évidente, puisqu'une codification des prescriptions mentionnées n'entraînerait aucune modification de la situation juridique matérielle. Cependant, les études empiriques menées ici montrent que les procès-verbaux établis dans la pratique sont de qualité très variable et qu'ils ne satisfont pas toujours aux exigences de la tenue obligatoire des dossiers. En outre, les enquêtes indiquent que les acteurs administratifs compétents ne sont pas entièrement familiarisés avec les prescriptions découlant du droit d'être entendu et les exigences correspondantes selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Une réaction possible à ces défis dans la mise en œuvre du droit est de formuler et d'ancrer expressément ces exigences dans le droit fédéral.

2. *Niveau de l'ordonnance* : dans ce sens, on pourrait envisager d'intervenir exclusivement au niveau de l'ordonnance pour les adaptations du droit fédéral. Il serait notamment envisageable de compléter

les directives uniformes pour l'établissement des rapports d'enquête selon l'art. 17 OLN par des prescriptions relatives à la consignation d'éventuels entretiens de naturalisation pouvant servir de base aux rapports d'enquête. Si l'on vise ainsi une réglementation complète et contraignante de l'établissement des procès-verbaux, deux réserves s'imposent quant à cette procédure : premièrement, on peut douter qu'il s'agisse encore de simples "directives", pour lesquelles l'art. 34, al. 3, phrase 2 LN fournit une base légale. Deuxièmement, on peut objecter qu'une réglementation détaillée de l'obligation d'établir un procès-verbal et donc de l'organisation de la procédure de naturalisation ordinaire au niveau fédéral empiète de manière déterminante sur les compétences des cantons, de sorte que les obligations correspondantes doivent reposer sur une base légale formelle expresse. Pour ces raisons, il ne semble envisageable de procéder uniquement au niveau de l'ordonnance sur la nationalité que si les dispositions à prendre se limitent effectivement à de simples "directives" et laissent aux cantons une marge de manœuvre considérable dans l'organisation des procédures de naturalisation en général et des entretiens de naturalisation en particulier.

3. *Niveau de la loi* : dans ce contexte, il semble plutôt indiqué de procéder à d'éventuelles adaptations au niveau de la loi - dans la loi fédérale sur la nationalité suisse. Une telle modification devrait bien entendu s'inscrire dans le cadre de la compétence constitutionnelle de la Confédération selon l'art. 38, al. 2, Cst. et ne devrait donc contenir que des "prescriptions minimales" ou des principes de naturalisation ordinaire. Les deux standards peuvent être pris en compte, puisque la modification proposée - comme d'ailleurs l'art. 29, al. 2, Cst. en ce qui concerne les prescriptions générales du droit d'être entendu - ne doit contenir qu'un niveau de protection minimal à accorder. Il s'agit donc d'une disposition minimale. De plus, comme il ne s'agirait que de régler un aspect particulier de la procédure de naturalisation, les modifications discutées ci-après respectent également le cadre d'une législation de principe.

Une disposition correspondante devrait être ancrée dans la loi sur la nationalité, en limitant ou en précisant la compétence cantonale en matière de procédure selon l'art. 15, al. 1 LN. Sur le plan du contenu, une telle prescription se limiterait à la fixation du principe de l'établissement d'un procès-verbal et à d'éventuelles autres directives concernant l'entretien de naturalisation. En revanche, les modalités individuelles de l'établissement du procès-verbal ne doivent pas être fixées au niveau de la loi formelle, mais peuvent être laissées au droit subordonné. Dans le détail, la prescription pourrait se limiter au principe suivant : "L'entretien de naturalisation fait l'objet d'un procès-verbal". Deux variantes peuvent être envisagées pour d'éventuelles réglementations détaillées :

a. Une première variante consiste à laisser aux cantons des prescriptions complémentaires pour la réglementation. Les modalités de la journalisation pourraient ainsi être définies en fonction des exigences cantonales ou communales, dans un cadre juridique qui serait à l'avenir précisé par le droit fédéral. De telles prescriptions d'exécution pourraient par exemple porter sur les contenus à consigner et donc sur l'étendue de l'obligation de consigner ou sur des modalités plus étendues, notamment en matière de signature ou de conservation des procès-verbaux.

b. Une deuxième variante adopte les réglementations d'exécution au niveau fédéral. Les prescriptions supplémentaires concernant les modalités de l'établissement du procès-verbal seraient ainsi ancrées dans l'ordonnance sur la nationalité. Cette réglementation fédérale au niveau de l'ordonnance pourrait être combinée avec une disposition plus complète au niveau de la loi, en insérant un article séparé sur l'entretien de naturalisation dans la loi sur la nationalité. La création d'une disposition séparée se justifie par l'importance centrale de l'entretien de naturalisation dans la structure de la procédure de

naturalisation ordinaire. Une telle disposition permettrait de concrétiser dans la loi les garanties procédurales de la Constitution fédérale, notamment l'obligation d'information préalable.

Ces deux approches n'impliqueraient pas de modification déterminante de la situation juridique, du moins en ce qui concerne le niveau fédéral, puisque les obligations à régler découlent de toute façon déjà de l'art. 29 Cst. Le but et la prétention de la nouvelle réglementation consisteraient plutôt à formuler explicitement les exigences de la Constitution fédérale et à contribuer ainsi à une meilleure compréhension de la situation juridique par tous les acteurs concernés (cantons, communes, requérants). Alors que dans la deuxième variante, cette codification est entièrement réalisée au niveau fédéral, la première variante limite le nouveau droit fédéral à la définition du principe de l'obligation de consigner et laisse les réglementations d'exécution aux cantons.

4. Niveau législatif avec complément à l'enregistrement sonore : au-delà d'une simple codification des directives du Tribunal fédéral, on pourrait finalement envisager d'ancrer dans la loi sur la nationalité une obligation d'établir des enregistrements sonores des entretiens de naturalisation. Une telle obligation d'enregistrement aurait l'avantage d'établir un standard minimal de documentation. Cela permettrait de désamorcer de manière significative les conflits potentiels liés aux entretiens de naturalisation. Tant pour les requérants que pour les autorités, les impondérables pourraient être éliminés et la prévisibilité de la procédure renforcée. Comme le relève le Tribunal fédéral, "l'enregistrement audio de l'entretien de naturalisation sert à l'exhaustivité et à la traçabilité ultérieure de l'établissement des faits ainsi qu'à la vérifiabilité du procès-verbal".⁶⁸ En outre, l'enregistrement audio a pour conséquence que les exigences relatives au procès-verbal écrit peuvent être réduites selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ainsi, l'exigence d'enregistrement ne devrait pas entraîner de dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes, hormis les frais initiaux techniques et organisationnels.

Des dispositions similaires existent également dans d'autres domaines juridiques. Dans les procédures pénales et civiles, les dépositions des témoins et des parties peuvent être enregistrées en plus du procès-verbal (art. 76, al. 4, CPP/art. 176, al. 2 et 3, CPC). Dans le domaine des assurances sociales, l'art. 44 al. 6 LPGA prévoit l'enregistrement audio des entretiens entre la personne assurée et l'expert en vue d'une expertise médicale, à moins que la personne assurée n'en décide autrement. Dans ce cas de figure, l'enregistrement sonore remplace un procès-verbal écrit. Les enregistrements doivent être versés au dossier de l'organisme d'assurance. La disposition a été introduite au 1er janvier 2022 et avait été proposée par le Parlement. Lors des débats aux Chambres, le principe de l'enregistrement a été justifié entre autres par le fait que l'enregistrement audio constitue une mesure peu coûteuse, qu'il facilite la preuve du contenu de l'entretien, qu'il contribue à la transparence, qu'il améliore la qualité des entretiens et qu'il empêche les abus.⁶⁹ Les motifs législatifs correspondants se recoupent donc au moins partiellement avec les considérations du Tribunal fédéral en rapport avec l'enregistrement des entretiens de naturalisation.

Sans qu'il soit possible d'examiner ici de manière exhaustive les questions qui se posent en matière de protection des données, il semble indiqué de jeter un coup d'œil sommaire sur les conditions-cadres

⁶⁸ BGE 146 I 49 E. 3.

⁶⁹ Cf. notamment les interventions de Joachim Eder (conseiller aux Etats, PLR, Zoug) BO 2019 S 793, Konrad Graber (conseiller aux Etats, PDC, Lucerne) BO 2019 S 806, Christian Lohr (conseiller national, PEV, Thurgovie) BO 2019 N 2199 ainsi que du conseiller fédéral Alain Berset, BO 2019 N 2199.

correspondantes d'une obligation d'enregistrement : du point de vue de la protection des données, les enregistrements sont des données personnelles - dans de nombreux cas, des données personnelles sensibles. Le droit cantonal de la protection des données s'applique pour juger de l'admissibilité de ce traitement de données dans le cadre de la procédure ordinaire de naturalisation dans le canton. Cela résulte déjà du fait que le traitement des données est effectué par des autorités cantonales (et non par des organes fédéraux, auxquels l'art. 2, al. 1, let. a LPD se réfère au champ d'application personnel du droit fédéral de la protection des données). En outre, conformément à la déclaration expresse du législateur (spécial) (art. 15, al. 1 LN), il s'agit en l'occurrence d'une procédure réglée au niveau cantonal, ce qui signifie qu'il existe peut-être aussi une réglementation *lex specialis* en ce qui concerne l'application du droit cantonal de la protection des données. L'applicabilité du droit cantonal de la protection des données a pour conséquence qu'il n'est pas possible de juger ici de manière définitive de l'admissibilité des enregistrements audio du point de vue de la protection des données. Il faut néanmoins retenir qu'une obligation d'enregistrement inscrite dans la loi fédérale aurait pour conséquence que les enregistrements audio correspondants seraient désormais effectués en application d'une disposition légale. Il existerait donc une base légale formelle. Par conséquent, les exigences relatives à la base légale devraient en règle générale être satisfaites conformément aux dispositions cantonales en matière de protection des données. Pour cette raison, l'ancrage d'une disposition correspondante au niveau fédéral signifierait qu'il ne serait plus nécessaire d'édicter des prescriptions légales formelles au niveau cantonal pour respecter les normes de la protection des données.

9.3 Conclusion

Résumé des considérations de *lege ferenda* :

- Etant donné que la **qualité des procès-verbaux dans les cantons et les communes est très hétérogène** et qu'il semble parfois douteux que la jurisprudence du Tribunal fédéral et donc l'art. 29 Cst. soient suffisamment pris en compte dans la pratique, **il semble indiqué de procéder à une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral** dans la LN.
- Une telle réglementation aurait tout d'abord pour objet une **obligation explicite de consignation**. L'encadrement détaillé pourrait soit être laissé au droit cantonal (variante 1), soit être mis en œuvre au niveau de l'ordonnance sur la nationalité (variante 2). Dans ce dernier cas, on pourrait envisager de prévoir également au niveau de la loi une réglementation un peu plus complète sur les entretiens de naturalisation, qui pourrait notamment comporter une **obligation d'information** vis-à-vis des requérants.
- Dans le but d'établir un standard minimal de documentation, on pourrait finalement envisager d'ancrer dans la loi sur la nationalité une **obligation d'enregistrement des entretiens de naturalisation**. Une telle réglementation garantirait l'exhaustivité et la traçabilité ultérieure de l'établissement des faits ainsi que la vérifiabilité du procès-verbal et aurait pour conséquence que les exigences relatives à la formulation du procès-verbal

Annexe

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

Nom	Prénom	Fonction	Niveau	Lieu
Anonyme	Anonyme	Requérant:en	Personne concernée	
Bullakaj	Arber	Cofondateur de "Aktion Vierviertel"	Représentant des personnes concernées	
Casadei	Sonia	Requérant	Personne concernée	
Denis	Hörler-Theus	Secrétaire de la bourgeoisie	Autorité locale	Domat, GR
Eigenmann	Willy	Président du conseil de naturalisation	Autorité locale	Glaris, GL
Gasser	Dominique	Responsable du domaine des naturalisations	Autorité cantonale	Jura
Gasser	Fabienne	Secrétaire de l'Office de la justice	Autorité cantonale	Obwald
Genèt	Stéphane	Assistant administratif, coordination des enquêtes	Autorité cantonale	Genève
Heiniger (bref échange téléphonique)	Tobias	Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers	Représentant des personnes concernées	
Imelli	Chantal	Services aux habitants	Autorité locale	Caslano, TI
Krattiger	Daniela	Responsable du département de la nationalité	Autorité cantonale	Bâle-Campagne
Lamatsch	Michael	Secrétaire municipal adjoint, responsable des services de la chancellerie et des naturalisations	Autorité locale	Zurich, ZH
Mayer	Yolanda	Responsable de la rédaction des procès-verbaux	SEM, domaine de l'asile	Confédération
Muller-Nick	Cornelia	Secrétaire municipal-substitut	Autorité locale	Meggen, LU
Nonic	Suzana	Responsable des naturalisations	Autorité cantonale	Bâle-Ville
Ochsenbein	Karin	Responsable des services aux habitants et des services de migration	Autorité locale	Thoune, BE
Perret	Jeanne	Naturalisation/citoyenneté suisse	Autorité locale	Yverdon, VD
Rusca	Corinne	Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil	Autorité cantonale	Fribourg
Speck	Caroline	Secrétaire communal	Autorité locale	Münsterlingen, TG

Thurre	Jessica	Chef d'équipe du service administratif	Autorité locale	Saillon, VS
Tringale	Luisa	Responsable de projet dans le domaine de la migration, de l'asile et de la participation	Association des communes suisses	
Uebersax	Peter	Greffier au Tribunal fédéral	Confédération	
Wenger	Stephan	Services à la population	Autorité locale	Saint-Gall, SG
Wyniger	Sergio	Vice-président de la Fédération suisse des bourgeoisies et des corporations et président de la bourgeoisie de Soleure	Membre de l'association et de la bourgeoisie	
Zeller	Thomas	Conseiller communal	Autorité locale	Hauterive, NE

Annexe 2 : Aperçu des prescriptions cantonales en matière de procès-verbal

Cette partie de l'annexe présente les informations recueillies par le biais d'une recherche sur Internet concernant les prescriptions cantonales en matière de protocole. Le tableau Excel correspondant a été publié sous forme de document séparé sous le lien suivant afin d'en faciliter la lecture. *Remarque : le lien ainsi qu'un code QR vers le tableau seront ajoutés après la publication de l'annexe.*

<https://doi.org/10.48620/92219>



Annexe 3 : Données brutes des entretiens menés

Cette partie de l'annexe résume les données brutes issues des entretiens réalisés, sous forme anonymisée et codée. Pour une meilleure lisibilité, le document correspondant a été publié sous forme de document séparé sous le lien suivant. *Remarque : le lien ainsi qu'un code QR vers le document seront ajoutés après la publication de l'annexe.*

<https://doi.org/10.48620/92222>



Annexe 4 : Réponses de l'enquête en ligne auprès des autorités cantonales et communales

Cette partie de l'annexe présente les données brutes de l'enquête en ligne. Pour une meilleure lisibilité, le tableau Excel correspondant a été publié en tant que document séparé sous le lien suivant. *Remarque : le lien ainsi qu'un code QR vers le tableau seront ajoutés après la publication de l'annexe.*

<https://doi.org/10.48620/92220>

