



Réponse du Conseil communal à l'interpellation no 10-607 du groupe UDC, par M. Luciano Bocchi, intitulée « Naturalisation à Neuchâtel : à la tête du client ? »

(Du 15 septembre 2010)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

En date du 28 avril 2010, M. Luciano Bocchi, au nom du groupe UDC, a déposé une interpellation dont le contenu a été revisité sur demande du Conseil communal et du Président du Conseil général, après consultation des membres du Bureau de cette Autorité et en accord avec la présidente du groupe.

La teneur définitive de l'interpellation est la suivante :

« Le groupe UDC demande au Conseil communal de s'exprimer sur les critères que la Commission des naturalisations et des agrégations doit adopter lors de la formulation d'un préavis suite à une demande de naturalisation et de répondre aux questions posées par la présente interpellation. »

Bases juridiques qui règlent la naturalisation

Les conditions à remplir pour obtenir la naturalisation sont fixées par la loi fédérale, du 29 septembre 1952, sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse et par la loi cantonale, du 7 novembre 1955, sur le droit de cité neuchâtelois.

Les conditions posées par la loi fédérale sont :

- *Être intégré dans la communauté suisse,*
- *Être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses,*

- *Se conformer à l'ordre juridique suisse (Selon les directives de l'office fédéral, le paiement des impôts échus entre dans le respect de l'ordre juridique suisse),*
- *Ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.*

La loi cantonale prévoit à l'art. 11 lettre a (teneur selon la loi du 1^{er} octobre 1991) que « Pour acquérir le droit de cité neuchâtelois, la personne qui le demande doit établir qu'elle et ses enfants de plus de seize ans inclus dans l'autorisation fédérale ont des connaissances suffisantes de la langue française.

Faits établis

Au cours des dernières séances de la Commission des naturalisations et des agrégations, on a donné des préavis favorables à des personnes qui ne remplissaient pas les conditions posées par la loi (arriérés d'impôts à payer et connaissances insuffisantes de la langue française).

Selon les informations fournies par la Chancellerie, la Commission des naturalisations et des agrégations aurait pour pratique d'exclure les critères « guillotine » fixé par la loi (contentieux fiscal ou financier) pour favoriser une approche plus personnelle du candidat ou de la candidate.

Questions

- *le Conseil communal est-il au courant de la délibération de la commission du 23 juin 2009 ?*
- *En partage-t-il le contenu, en particulier que le fait d'avoir de contentieux fiscaux ou financiers ou de ne pas avoir des connaissances suffisantes de la langue française ne constitue pas un empêchement pour l'obtention du droit de cité neuchâtelois ?*
- *une appartenance politique du candidat majoritairement représentée dans la commission aurait-elle une influence dans l'octroi du préavis ?*
- *quel est le rôle de la Commission des naturalisations et des agrégations puisque les décisions de ladite commission ainsi que celles du Conseil communal seraient prises en appliquant des critères purement subjectifs en contradiction avec les termes de la loi ? ».*

* * *

Dans la mesure où le texte déposé tient lieu de développement écrit, nous y apportons, également par écrit, la présente réponse en application de l'article 38 alinea 1 du Règlement général de la commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972.

1. Bases légales en vigueur

1.1. Au niveau fédéral

La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952, stipule les modalités d'acquisition et de perte de la nationalité par décision de l'autorité.

Naturalisation ordinaire (article 12)

La nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune. La naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée.

Rappelons que l'Office fédéral fait signer, sur l'honneur, à chaque candidat une déclaration relative à sa situation juridique, financière et fiscale.

Aptitude à la naturalisation (article 14)

- Etre intégré dans la communauté suisse,
- Etre accoutumé au mode de vie et aux usages suisses,
- Se conformer à l'ordre juridique suisse,
- Ne pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Conditions de résidence (article 15)

- Douze ans de résidence dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête,
- Le temps passé en Suisse entre dix et vingt ans compte double,
- Dans le cas d'une demande simultanée d'un couple, cinq ans de résidence suffisent pour l'un deux s'il vit en communauté conjugale depuis trois ans avec son conjoint qui doit remplir les conditions de résidence ci-dessus,
- Pour le partenaire enregistré vivant en partenariat enregistré depuis trois ans avec un ressortissant suisse, un séjour de cinq ans suffit.

Naturalisation facilitée

Principes (article 26)

- Etre intégré en Suisse,
- Se conformer à la législation suisse,
- Ne pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Conditions (conjoint d'un ressortissant suisse) (article 27)

- Cinq ans de résidence en Suisse en tout,
- Résidence en Suisse depuis une année,
- Vivre depuis trois ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse.

1.2. Au niveau cantonal

La loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955, précise les conditions d'acquisition et de perte du droit de cité neuchâtelois par décision de l'autorité.

Naturalisation ordinaire

Conditions (article 11)

- Avoir des connaissances suffisantes de la langue française,
- Trois ans de résidence dans le canton avant la demande d'autorisation fédérale.

Naturalisation simplifiée (article 11a)

Pour les étrangers de la deuxième génération, le séjour dans le canton doit être de deux ans au minimum. La procédure d'enquête est simplifiée. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités.

Sont des étrangers de la deuxième génération, les enfants nés en Suisse de parents étrangers ayant immigré, de même que les enfants entrés en Suisse dans la mesure où ils ont accompli dans notre pays la plus grande partie de leur scolarité obligatoire.

Naturalisation facilitée (article 29)

La naturalisation facilitée est régie par la législation fédérale.

1.3. Au niveau communal

En date du 1^{er} octobre 1991, le Grand Conseil a modifié la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955, de même que la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 et le Règlement du Grand Conseil, du 6 novembre 1967. Ces modifications étaient elles-mêmes consécutives à la révision de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952.

Ainsi, dès le 1^{er} janvier 1992, les compétences exercées jusqu'alors par le Conseil général, ont été transférées au Conseil communal. Corollairement, la Commission des naturalisations et des agrégations a été certes maintenue mais joue désormais un rôle consultatif.

Investi de ses nouvelles prérogatives, le Conseil communal statue sur préavis de la Commission des naturalisations et des agrégations. Au plan cantonal, les compétences du législatif ont passé également à l'exécutif et il appartient donc au Conseil d'Etat de statuer sur la demande de naturalisation cantonale.

Par 38 voix sans opposition, en date du 13 janvier 1992, votre Autorité avait accepté l'arrêté concernant la modification des articles 98 et 107 du Règlement général de la commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972, acceptant ainsi les conclusions de notre rapport du 23 décembre 1991 (procès-verbal du Conseil général, 13 janvier 1992, p. 4148 et suivantes).

Ces articles ont actuellement toujours la même teneur :

Art. 98.- ¹ les Commissions internes ont pour tâche de procéder à un examen détaillé de certains objets ressortissants à la compétence du Conseil général (commission financière et commission du plan d'alignement ou du Conseil communal (commission des naturalisations et des agrégations) afin de faciliter les délibérations et décisions de ces autorités.

² (...).

Art. 107.- ¹ la Commission des naturalisations et des agrégations est composée de sept membres.

² Elle rapporte au Conseil communal, en préavisant l'octroi ou le refus de la naturalisation ou de l'agrégation.

Le Règlement d'administration interne de la Ville de Neuchâtel, dans sa nouvelle version adoptée le 12 août 2009, relève par ailleurs que la Chancellerie communale a notamment comme attribution l'établissement et la gérance des dossiers d'agrégations et de naturalisations.

2. Procédure

Ainsi, il y a dans notre pays, du fait de notre système fédéraliste, autant de manière de devenir suisse que de communes ! La naturalisation peut cependant paraître complexe du moment où elle se déroule en deux phases distinctes dans lesquelles l'Autorité communale ne joue pas le même rôle.

Dans la première, au terme de laquelle celui ou celle qui demande la nationalité suisse obtiendra une autorisation fédérale, le Conseil communal est appelé à participer à une enquête en fournissant à l'Office cantonal de la population, un rapport. Ce dernier, joint au préavis des services cantonaux, doit permettre à l'Office cantonal de la population de donner à l'Autorité fédérale son avis sur la demande de naturalisation.

Dans la seconde, au terme de laquelle le requérant ou la requérante ayant reçu l'autorisation fédérale, peut espérer voir le Conseil d'Etat se prononcer sur sa demande, son dossier sera d'abord transmis au Conseil communal pour que celui-ci statue, sur préavis de la Commission des naturalisations et des agrégations, avant que le Conseil d'Etat puisse être, à son tour, saisi du dossier.

3. Commission communale des naturalisations

Compte tenu de l'évolution constante des demandes de naturalisations, la commission, par mesure d'efficacité, afin de permettre un traitement équitable et diligent des dossiers a décidé que lorsqu'un candidat remplit tous les critères établis, son dossier peut être soumis sans délai à la décision du Conseil communal, sans le soumettre au préavis de la commission.

En revanche, la commission doit être automatiquement consultée lorsque des questions ou des doutes surgissent au sujet d'un dossier, comme dans les cas suivants, par exemple, la liste n'étant pas exhaustive :

- condamnation non radiée,
- situation fiscale non réglée,
- acte de défauts de biens,
- poursuites,
- intégration manifestement insuffisante, (chapitre dans lequel on trouve notamment les connaissances linguistiques).

Le 10 avril 2001, l'Office fédéral des étrangers a édicté une circulaire à l'attention des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation. Elle contient notamment des instructions relatives aux informations de base indispensables à la Confédération ainsi que l'établissement de rapport d'enquête par les cantons.

Dans le cadre de la naturalisation ordinaire et en matière financière, la Confédération prescrit des conditions minimales et souhaite obtenir des informations sur les poursuites pendantes d'un montant supérieur à 1'500 francs et les actes de défaut de biens établis durant les 5 dernières années.

Les arriérés d'impôts n'ont d'importance que lorsqu'ils ont fait l'objet d'actes de défaut de biens datant de moins de 5 ans. La Confédération n'exige pas non plus que le requérant n'ait aucune dette.

A noter que les cantons peuvent fixer leurs propres critères, tant à l'échelon cantonal qu'à l'échelon communal, et peuvent ainsi exiger notamment que le requérant ne dépende pas de l'aide sociale par sa faute ou qu'il n'ait pas de poursuite.

Il ressort des considérations qui précèdent que, dans le cadre des enquêtes effectuées en matière de naturalisation, les cantons sont libres de fixer leurs propres critères pour statuer sur les demandes leurs étant soumises, la Confédération ne prescrivant que des conditions minimales.

Dans sa séance du 23 juin 2009, la commission, estimant que chaque dossier est différent, voire unique et qu'il convient de prendre en considération les cas personnels, a décidé d'appliquer des critères plus subjectifs, préférant ainsi donner une marge de manœuvre plus grande à ses travaux.

La commission se détermine de préférence sur la base de la bonne volonté des personnes et le sentiment qu'un pronostic favorable peut être formulé. Elle a donc exclu la définition d'un critère « guillotine » basé sur le seul fait de ne pas avoir de contentieux fiscaux ou financiers.

4. Réponses aux questions :

1. *Le Conseil communal est-il au courant de la délibération de la commission du 23 juin 2009 ?*

Lors de sa séance du 31 août 2009, le Conseil communal a pris acte du rapport du 16 juillet 2009 de la Chancellerie, concernant l'état de situation dans le domaine des procédures de naturalisation. Le rapport mentionnait spécifiquement la décision du 23 juin 2009 de la Commission des naturalisations et des agrégations.

2. *En partage-t-il le contenu, en particulier que le fait d'avoir de contentieux fiscaux ou financiers ou de ne pas avoir des connaissances suffisantes de la langue française ne constitue pas un empêchement pour l'obtention du droit de cité neuchâtelois ?*

Le Conseil communal se rallie à la position de la commission selon laquelle il n'existe pas en soi de critère « guillotine ». Le Conseil communal estime que les dossiers doivent être traités de façon équitable, avec diligence et de façon également à assurer une cohérence dans les décisions. Il convient dès lors d'examiner le dossier sous plusieurs angles dans le cadre des critères légaux. Ces derniers, pondérés entre eux, laissent cependant une certaine marge de manœuvre à l'autorité de décision.

3. *Une appartenance politique du candidat majoritairement représentée dans la commission aurait-elle une influence dans l'octroi du préavis ?*

Les critères d'octroi de la naturalisation ne mentionnent aucune référence à une appartenance politique du candidat. Oser prétendre le contraire relève, soit d'une méconnaissance des dispositions appliquées en la matière soit d'une intention de mettre en cause l'intégrité de l'Autorité. Nous laissons à l'interpellateur la responsabilité de ses propos.

Quel est le rôle de la Commission des naturalisations et des agrégations puisque les décisions de ladite commission ainsi que celles du Conseil communal seraient prises en appliquant des critères purement subjectifs en contradiction avec les termes de la loi ?

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions communales en matière de naturalisation, la Commission des naturalisations et des agrégations a un rôle consultatif. Elle émet un préavis à l'attention du Conseil communal qui statue conformément aux dispositions légales en vigueur.

Notons à ce sujet que l'article 44 de la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1995, précise que la commission est tenue d'inviter le requérant ou la requérante à se prononcer sur les faits relevés à sa charge lorsqu'elle entend proposer le refus de la naturalisation ou de l'agrégation.

5. Conclusion

Depuis le début de l'année 2010, l'Office cantonal de la population mène en collaboration avec le Service cantonal de la cohésion multiculturelle (COSM), une expérience visant à supprimer le travail des services de police dans l'établissement des rapports d'enquête concernant les procédures de naturalisation ordinaire et simplifiée. Cette expérience, tout à fait satisfaisante, a permis de mettre en place une nouvelle procédure d'enquête. Ces rapports contiennent des éléments visant à vérifier les conditions légales à l'obtention de la naturalisation et sont suffisamment complets pour permettre aux Autorités tant communale, cantonale que fédérale, de prendre position, sans devoir, sauf cas particulier bien entendu, procéder à une enquête complémentaire.

Par ailleurs, nous avons, à plusieurs reprises déjà, donné notre aval aux mesures envisagées par l'Autorité cantonale concernant la simplification de la procédure, de façon à ce que le préavis demandé au Conseil communal soit automatiquement considéré comme décision dès l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Cette mesure permettra encore de réduire le temps de traitement des dossiers.

C'est dans cet esprit de transparence, de diligence, d'équité et de respect de la liberté individuelle que nous poursuivrons nos travaux relatifs à l'examen des dossiers de naturalisations en Ville de Neuchâtel.

Nous vous remercions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte de la présente réponse à l'interpellation no 10-607.

Neuchâtel, le 15 septembre 2010

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Daniel Perdrizat

Rémy Voirol

Annexe : 1 graphique intitulé « évolution des dossiers de naturalisation »

Naturalisations communales

