

Cours de naturalisation

Recommandations du groupe de travail à l'attention des communes

1. Contexte

La version révisée de l'ordonnance sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (ordonnance sur la naturalisation, ONat ; RSB 121.111) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Le canton a publié un guide en matière de procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (ISCB n° 1/121.1/1.1 du 21 août 2009) et l'a fait parvenir à toutes les communes municipales et bourgeoises. Soulignant que ces cours entrent dans le champ de l'autonomie communale, c'est à dessein que le canton a renoncé à toute recommandation ou directive concernant les cours de naturalisation au sens de l'art. 11a ONat. Cette situation est à l'origine d'un certain flottement dans de nombreuses communes. L'ACB a donc décidé de former un groupe de travail chargé de se pencher sur les questions des communes et de préparer les présentes recommandations.

2. Les membres du groupe de travail

- Andreas Blaser directeur de l'école Schlossberg de Spiez, député au Grand Conseil
- Franziska Bürki chef du Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne
- Angela Cadonau chef du groupe de travail Naturalisations, Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne
- Ursula Flütsch chef de la Section naturalisations de la Ville de Berne, représentante de l'Association bernoise des polices locales, ABPL
- Arnold Messerli collaborateur scientifique, Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne
- Karin Pulfer secrétaire communale, commune municipale de Muri bei Bern
- Sabine Kreienbühl licenciée en droit, avocate stagiaire, étude d'avocats Arn Friederich Strecker (procès-verbal)
- Daniel Arn directeur de l'ACB (présidence)

3. Portée des présentes recommandations

Le droit cantonal définit les grandes lignes des cours de naturalisation et laisse aux communes une importante marge de manœuvre quant à leur organisation et concrétisation. Les présentes recommandations ont pour but de donner des points de repère et de permettre une certaine harmonisation des contenus de ces cours sur l'ensemble du territoire cantonal. Cela étant, il y a lieu de relever que *les présentes*

recommandations n'ont aucun caractère obligatoire. Il appartient dès lors à chaque commune d'assumer ses responsabilités et de décider de la manière d'utiliser sa marge de manœuvre en matière de naturalisation. Par manque de temps, le groupe de travail a renoncé à procéder à une large consultation des communes et des prestataires susceptibles de proposer de tels cours. Ces recommandations ayant été rédigées de manière pragmatique et dans l'urgence, il sera peut-être nécessaire de les adapter sur la base des premières expériences qui auront été faites en la matière.

4. Qui est-ce qui assume la responsabilité des cours de naturalisation ?

Chaque commune devant traiter une demande de naturalisation doit s'assurer que le candidat à la naturalisation a bien suivi les cours en question et répond aussi bien juridiquement que politiquement du respect de cette obligation légale. La demande de tels cours doit être suffisamment importante pour pouvoir garantir des cours de qualité à un coût raisonnable. Autrement dit, il faudrait que, dans la mesure du possible, les communes s'unissent pour assurer cet enseignement. Il est pratiquement inimaginable que chaque commune organise et dispense ses propres cours. Il découle de l'art. 11a, al. 1 et 4, ONat que les communes peuvent *déléguer* ces cours à des prestataires externes. Autrement dit, les candidats ne sont pas entièrement libres de choisir le prestataire auprès duquel ils désirent suivre le cours. Ils doivent s'adresser à un prestataire mandaté par la commune. Celui-ci doit garantir que les contenus de l'enseignement respectent les dispositions légales et les communes doivent pouvoir se fier aux attestations de participation. Les communes peuvent déléguer les cours de naturalisation à plus d'un prestataire. Etant donné qu'elles assument la responsabilité de ces cours, même lorsqu'ils ont été délégués à des tiers, les communes doivent dans une certaine mesure préciser les objectifs et les contenus de l'enseignement.

Même lorsque les communes n'agissent elles-mêmes pas à l'échelon opérationnel, il est important qu'elles accompagnent les candidats à la naturalisation pour que le coût de la procédure demeure abordable. Il convient cependant de souligner à cet égard qu'un cours de naturalisation n'a de sens que si le candidat dispose de connaissances linguistiques suffisantes (niveau de langue A2 au moins).

5. Recommandations relatives aux objectifs et aux contenus de l'enseignement

Remarque préliminaire

Les recommandations ci-dessous définissent les thèmes à traiter et le nombre de leçons correspondantes dans les grandes lignes. Elles ne doivent pas être prises « à la lettre » tant il est vrai que les prestataires chargés des cours doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre. Les sujets mentionnés ci-après servent à délimiter le champ à couvrir. Il n'est pas indispensable de les traiter absolument tous et l'enseignement doit être dispensé à un niveau relativement général et adapté au but poursuivi. Les prestataires sont toutefois tenus de couvrir les thèmes généraux et de s'en tenir à peu près au découpage horaire indiqué. Les questions posées aux

candidats lors de l'audition qui précède la décision de naturalisation doivent être axées non pas sur le catalogue des matières présenté plus bas, mais sur le contenu de l'enseignement effectivement dispensé par le prestataire désigné par la commune.

Quant au nombre de leçons, le canton a fixé le cadre suivant (art. 11a, al. 2, ONat) : le cours de naturalisation doit compter au moins 12, mais au maximum 18 leçons. Le groupe de travail recommande *12 leçons* données par un tiers (professionnel de la formation !). Il est *possible d'envisager* un module de formation supplémentaire qui permettrait à la commune (personnel communal ou tiers) de proposer trois leçons de « travaux pratiques » afin de présenter aux candidats leur commune de domicile et future commune d'origine (structure, fonctionnement, prestations, associations, etc.). Ce module devrait de préférence être proposé gratuitement. Au total, le cours de naturalisation comporterait ainsi 15 leçons, ce qui se situe entre le minimum et le maximum prévu par la loi.

Le groupe de travail est conscient que la mise en œuvre de la recommandation relative aux « travaux pratiques » (module 5) entraîne des charges non négligeables. Chaque commune doit décider elle-même si elle veut ou non proposer ce module, c'est-à-dire si elle veut en faire un préalable à la naturalisation. Dans la mesure où le module 5 fait partie intégrante du cours de naturalisation, il faut tenir compte du fait que

- ce module supplémentaire ne doit pas ralentir la procédure (la durée du cours de naturalisation ne doit pas excéder trois mois) ;
- l'attestation de participation doit également porter sur le module 5, ce qui implique que la commune confirme la participation des candidats à ce module au prestataire externe chargé des autres modules ;
- le module 5 peut également être confié à un prestataire externe et inclus dans l'émolument du cours (le supplément de 75 francs est tout à fait justifiable).

Les objectifs du cours de naturalisation :

Les participants

- disposent des connaissances nécessaires à leur naturalisation (adaptation au mode de vie, aux mœurs et aux usages suisses) ;
- connaissent les principaux « paramètres » de la Suisse (tels que caractéristiques démographiques, géographiques et linguistiques) ;
- se sont familiarisés avec le système politique et social (structures) de la Suisse ;
- connaissent les principaux domaines de la politique ;
- savent comment l'économie fonctionne et quels principes légaux assurent la cohésion sociale et le fonctionnement de l'État et de l'économie ;
- connaissent la commune dans laquelle ils habitent et savent où s'adresser en cas de besoin.

Contenus du cours de naturalisation :

Module 1 La Suisse (trois leçons)

- Géographie
- Population
- Histoire
- Langues
- Religions / Eglise et Etat
- Culture / coutumes
- Actualité politique
- Sport
- Médias

Module 2 L'Etat et la société civile (trois leçons)

- Structure de l'Etat à trois échelons
- Séparation des pouvoirs et démocratie
- Organisation et fonctionnement de l'Etat (Confédération, cantons et communes)
- Protection des minorités
- Système judiciaire
- Droits fondamentaux
- Droits et devoirs des citoyens
- Financement des tâches publiques
- Rôle de la société civile (associations, partis politiques, etc.)

Module 3 Tour d'horizon des principaux domaines de la politique (trois leçons)

- Politique extérieure (neutralité, organisations internationales, coopération au développement)
- Formation (jardin d'enfants et école obligatoire, formation professionnelle, cycles secondaires II et III)
- Affaires sociales (aide matérielle, aide sociale institutionnelle, assurances sociales, assurance chômage, autres assurances)
- Sécurité (armée, protection de la population, police)
- Constructions et environnement (approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, élimination des déchets)
- Transports

Module 4 Economie et droit, étude de cas (trois leçons)

- Système économique, partenaires sociaux
- Bases juridiques
 - droit du travail
 - droit civil
 - droit pénal
 - droit administratif

Module 5 La commune de domicile (trois leçons)

- Vue d'ensemble de la commune (population, territoire communal, relations extérieures)
- Structure et organisation
- Vie politique
- Vie associative
- Guichets / renseignements / assistance (que faire si...?)
- Objets récemment ou prochainement traités par l'Assemblée communale ou du Conseil général
- Assister à une Assemblée communale ou à une séance du Conseil général

Vue d'ensemble

Offre minimale

- Modules 1 à 4 = 12 leçons par un prestataire externe (formateur professionnel), contre rémunération

Extension possible

- Module 5 = 3 leçons par la commune ou un tiers, éventuellement gratuit

6. Absences

La question des absences doit être discutée avec le prestataire externe. Celui-ci doit s'assurer que seules les absences justifiées (p. ex. attestation médicale) soient tolérées. L'attestation de participation ne peut être délivrée que si le candidat a suivi au moins les trois quarts des leçons (soit au minimum 9 leçons) du prestataire externe. Le prestataire externe doit également s'engager à vérifier en procédant à un contrôle d'identité que la personne qui suit le cours est bien celle qui demande la naturalisation.

7. Emoluments

L'art. 11a, al. 6, ONat dispose que les coûts du cours sont intégralement pris en charge par les participants. En règle générale, le prestataire externe facturera le cours directement aux participants et de leur remettre l'attestation une fois le montant

en question encaissé. Comme cela est expliqué dans l'ISCB, les frais de cours sont un émolument. En cas de contestation, il appartient à la commune (et pas au prestataire externe) de procéder à l'encaissement de cet émolument. La commune doit donc disposer d'une base légale adéquate. Les communes qui n'ont qu'un règlement général sur les émoluments devraient profiter de l'occasion pour créer une telle base légale. Quant aux communes qui disposent d'un règlement et d'une ordonnance sur les émoluments, elles peuvent régler la question de cet émolument dans l'ordonnance si le règlement prévoit une délégation en conséquence. Le législateur communal n'a plus besoin de se pencher sur la question de la perception d'un émolument en tant que telle puisque ce point a déjà été réglé à l'échelon du droit cantonal. Les exigences envers la base légale à l'échelon communal ne sont donc pas trop élevées.

En ce qui concerne le coût du cours, le groupe de travail renvoie à la recommandation correspondante de l'ISCB du 21 août 2009 en soulignant que les communes sont entièrement libres en la matière. Le groupe de travail estime toutefois qu'une bonne fréquentation devrait permettre d'offrir les quatre modules principaux (soit 12 leçons) pour 300 francs, matériel didactique inclus. Ce montant paraît tout à fait acceptable, aussi bien pour les prestataires chargés de donner ces cours que pour les candidats à la nationalisation. Quant aux communes qui désirent déléguer le module 5 (3 leçons) à un prestataire externe intervenant à titre onéreux, elles pourraient alors augmenter l'émolument de cours de 75 francs, mettant ainsi le cours à 375 francs, tout en respectant le cadre des recommandations de l'ISCB.

8. Examen des connaissances linguistiques / cours de langue

Les membres du groupe de travail sont d'avis que, en la matière, les dispositions du droit cantonal sont suffisantes et que l'offre est très large, ce qui rend toute explication, voire recommandation inutile. Il serait certainement judicieux, dans ce domaine également, que les communes s'unissent pour confier l'examen des connaissances linguistiques à un prestataire externe commun. Elles doivent en outre pouvoir se fier aux attestations de ce tiers puisque l'examen des connaissances linguistiques (le candidat doit atteindre au moins le niveau de langue A2) est un préalable à la participation au cours de naturalisation. Il serait en effet pour le moins absurde de suivre un cours de naturalisation en ne disposant pas des connaissances linguistiques nécessaires.

9. Dispositions transitoires

Le canton a modifié avec effet au 1^{er} janvier 2009 les émoluments de naturalisation pour les jeunes [au sens de l'art. 8, al. 2, de la loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal (loi sur le droit de cité, LDC ; RSB 121.1)] les personnes individuelles et les couples.

Il est apparu que la transition entre l'ancien et le nouveau tarif des émoluments pouvait provoquer certaines incertitudes de la part des communes qui répondent de l'encaissement des émoluments à tous les échelons (communal, cantonal et fédéral).

Du point de vue juridique, c'est le moment de la décision qui est déterminant. Ainsi, toutes les demandes de naturalisation qui seront tranchées à partir du 1^{er} janvier 2010 entrent dans le champ d'application du nouveau tarif des émoluments. Pour des raisons pratiques et pour garantir le respect du principe de la bonne foi et la sécurité du droit, le canton a décidé que l'émolument cantonal serait fixé conformément aux règles suivantes :

Dépôt de la demande après le 1^{er} janvier 2010 :

- Procédure avec cours de naturalisation et examen des connaissances linguistiques
- Nouveau tarif des émoluments

Dépôt de la demande avant le 1^{er} janvier 2010 / décision après le 1^{er} janvier 2010 :

- Procédure sans cours de naturalisation et sans examen des connaissances linguistiques
- Personnes individuelles et couples ⇒ nouveau tarif des émoluments
- Jeunes au sens de l'art. 8, al. 2, LDC ⇒ ancien tarif des émoluments

Les communes sont priées de facturer les émoluments cantonaux conformément aux règles ci-dessus. Pour ce qui concerne les émoluments communaux, elles peuvent fixer elles-mêmes les règles relatives à la transition entre l'ancien et le nouveau droit.

10. Offre de cours de naturalisation, liste de prestataires externes

Le groupe de travail est tout à fait conscient qu'une liste de prestataires externes proposant des cours de naturalisation serait très utile. Actuellement, il n'est pas encore possible de savoir avec précision quels prestataires offriront de tels cours sur le marché, raison pour laquelle il a renoncé à établir une liste. Il estime toutefois que le réseau d'informations intercommunal fonctionne bien et qu'il permettra bientôt aux communes qui le désirent d'obtenir des renseignements utiles en la matière. Par ailleurs, les offreurs intéressés vont sans doute se manifester très prochainement auprès des communes.

Berne, le 20 novembre 2009

Groupe de travail cours de naturalisation