Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le projet de délibération du 27 juin 2016 de M^{mes} et MM. Jennifer Conti, Christina Kitsos, Grégoire Carasso, Olivier Gurtner et Pascal Holenweg: «Suppression de la commission des naturalisations».

Rapport de M^{me} Florence Kraft-Babel.

Lors de sa séance plénière du 28 juin 2016, le projet de délibération PRD-123 a été renvoyé en urgence à la commission du règlement. Cette dernière l'a étudié lors des séances des 31 août, 12 octobre 2016 et 15 mars 2017, ainsi que le 3 mai 2017, sous l'excellente présidence de M. Rémy Burri, président du Conseil municipal. Les notes de séances ont été recueillies par M. Curtis Andrew que nous remercions de son travail consciencieux.

Rappel du projet de délibération

Considérant:

- les constats du rapport d'audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers – Etat de Genève/communes (17 juin 2016) de la Cour des comptes, notamment que: «la délégation de compétence communale à la commission des naturalisations du Conseil municipal est incompatible avec la base légale» et que «le processus de traitement des dossiers de naturalisation ordinaire n'est pas efficient. Il a pour conséquence d'alourdir les tâches administratives, ce qui augmente les coûts et allonge les temps de traitement des dossiers»;
- les risques découlant des constats du rapport d'audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers – Etat de Genève/communes (17 juin 2016) de la Cour des comptes, notamment sur les plans financiers, opérationnels, de contrôle, d'image et de conformité;
- les recommandations du rapport d'audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers – Etat de Genève/communes (17 juin 2016) de la Cour des comptes, notamment celles adressées à la Ville de Genève:

«La Cour recommande à la Ville de Genève, pour les dossiers des candidats de plus de 25 ans, de se mettre en conformité avec la législation cantonale (LAC et LNat) quant à son organisation communale pour la délivrance du préavis. Pour cela, la Ville de Genève devra étudier [l'une des options suivantes]: la commission n'est plus maintenue. Dans ce cas, une délégation de compétences au Conseil administratif, tout comme pour les dossiers des moins de 25 ans, devra être retenue.»

«La Cour recommande à la Ville de Genève de revoir et d’optimiser les tâches réalisées dans le cadre du processus de traitement des dossiers de naturalisation»,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu le rapport d’audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers – Etat de Genève/communes (17 juin 2016) de la Cour des comptes;

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l’administration des communes du 13 avril 1984;

vu l’article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

décide:

Article unique. – Les articles 118 et 135 à 139 (Titre XII en entier) du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011 sont supprimés dans leur entier. Par ailleurs, l’article 115 est modifié comme suit: art. 115, «Commissions permanentes», suppression de la mention «commission des naturalisations».

Séance du 31 août 2016

Audition de M. Pascal Holenweg et de M^{me} Jennifer Conti, auteurs du projet de délibération

M. Holenweg, se réfère d’emblée à la Cour des comptes, qu’il avait lui-même sollicitée, pour rappeler que celle-ci a rendu un rapport sur le processus de naturalisation en vigueur dans le Canton et en particulier dans la Ville de Genève. A son avis, il s’agit d’un débat conjoint sur le fonctionnement de la commission des naturalisations (CN) et sur sa légitimité. Il évoque premièrement une critique à l’encontre de la CN, laquelle contournerait actuellement à la fois le règlement du Conseil municipal et une loi sur l’administration des communes.

- selon le règlement du Conseil municipal, la CN serait en principe tenue de voter au bulletin secret et non à main levée comme cela s’est fait jusqu’à présent;
- selon la loi sur l’administration des communes (LAC), la CN devrait transmettre ses recommandations à l’ensemble du Conseil municipal et non au Conseil administratif.

Par ailleurs, M. Holenweg dénonce une série de pratiques qui l’interpellent telles que les visites à domicile qui, selon lui, doubleraient celles de l’enquêteur

cantonal et dont les rapports n'ont aucune valeur formelle et ne font que ralentir le processus de naturalisation.

Revenant à la Cour des comptes, il cite les deux solutions de régularisation proposées par celle-ci:

- soit les membres de la CN transmettent leurs recommandations au Conseil municipal qui se réunit à huis clos avec un quorum de 41 selon la pratique en vigueur jusqu'en 1998;
- soit la commission est dissoute et le Conseil municipal délègue totalement cette mission au Conseil administratif.

Il insiste sur le fait qu'il n'existe pas d'autres solutions que celles proposées par le rapport de la Cour des comptes.

M. Holenweg poursuit en remarquant que la Cour des comptes, quant à elle, penche pour le transfert des compétences municipales au Conseil administratif et donc la suppression de la CN. L'un des arguments serait celui du nombre de dossiers: plus de 1000 dossiers de naturalisations par année. Le Conseil municipal devrait donc en passer une centaine à chaque séance du plénum. Un autre argument est celui de l'exemple de 16 communes sur 45 qui délèguent déjà leurs compétences au Conseil administratif et qui fonctionnent sans commission des naturalisations. Le dernier argument étant financier, à savoir le coût de la CN qui est évalué en moyenne à 200 000 francs par année.

M^{me} Conti, outre les arguments précités, ajoute celui de la perte de temps due au passage des dossiers par la CN.

Après cette présentation de deux signataires, le président ouvre le tour des questions.

Un commissaire regrette que les votes au sein de la CN le soient à main levée. Par ailleurs, il se dit particulièrement surpris d'entendre que certains commissaires effectueraient des enquêtes en parallèle à celles du Canton. S'il y a eu des cas semblables, ils ne sont qu'exceptionnels et la majorité des commissaires ne se comportent pas de la sorte. Il poursuit en constatant que les commissaires effectuent des visites au domicile des personnes, ce que les enquêteurs faisaient autrefois mais ne font hélas plus, car la visite permet notamment de vérifier la réalité du lieu de domiciliation. Il annonce que son groupe est opposé à la suppression de la CN et estime qu'il serait préférable de modifier sa façon de faire. Il ne voit en outre pas de problème à convoquer des séances plénières supplémentaires à huis clos afin de traiter des dossiers des candidats à la naturalisation.

M. Holenweg répond que les compétences des municipaux sont restreintes, qu'en outre il semblerait qu'aucune disposition ne mentionne l'obligation de visiter les candidats à domicile.

M^{me} Conti complète en arguant de l'arbitraire du rapport du commissaire municipal. Elle cite ensuite un extrait de la page 54 du rapport de la Cour des comptes: «il n'existe pas de procédure ni de directive interne qui précisent les tâches spécifiques qu'un commissaire doit effectuer, ou le contenu du rapport complémentaire qu'il doit établir. Dès lors, ce dernier varie d'un commissaire à l'autre». Elle précise avoir reçu, dans le cadre de sa fonction de commissaire à la CN, un modèle de rapport dans lequel il est indiqué que le commissaire livre ses «impressions générales», ce qui est une expression trop vague à son sens.

Un commissaire revient sur les critiques de la Cour des comptes à l'encontre de la CN pour dire que, s'il peut admettre qu'il y ait eu certains dysfonctionnements au sein de la CN, il observe aussi que le service cantonal en matière de naturalisations n'est pas toujours optimal. Il n'est pas certain que la meilleure solution soit de supprimer cette commission plutôt que de l'améliorer en précisant son rôle. Il se demande, dans le cas d'un transfert de compétences, quel sera le coût pour le Conseil administratif relatif aux charges supplémentaires imputées. Cela dit, sur le plan politique et humain, il défend le rôle que la CN en terme d'accueil et de considération envers les candidats. Il propose donc d'auditionner le Conseil administratif à ce sujet.

M^{me} Conti croit que le Conseil administratif, qui ne s'intéresse déjà pas aux rapports des commissaires, ne s'intéressera pas davantage à renforcer ses services pour suppléer à la commission.

Un commissaire répond qu'il est présomptueux d'affirmer que la CN est inutile. Il cite le cas d'une candidature qu'il avait traitée et pour lequel la Confédération et le service cantonal avaient donné un préavis positif, préavis qui avait été remis en cause par une visite à domicile de commissaires municipaux. Au final, c'est l'avis de la CN, instance de proximité, suite à une visite à domicile, qui a fait foi.

M. Holenweg estime que les remarques de son collègue sont parfaitement légitimes et logiques. Cependant, il croit que le préavis de la commune est déjà livré par le Conseil administratif avant même qu'il transmette les dossiers à la CN. De plus, il semble que le Conseil administratif ait dit à la Cour des comptes qu'il était prêt à assumer l'intégralité de l'examen des dossiers de naturalisation, sauf visites à domicile. Pour conclure, M. Holenweg pense qu'il n'y aurait pas de charges supplémentaires pour le Conseil administratif dans le cas d'un transfert de compétences du CN au Conseil administratif.

Une commissaire demande si la Cour des comptes était la bonne instance pour juger de la légitimité de la CN. Elle rappelle que la légitimité de celle-ci est de nature purement politique, qu'elle est partie intégrante de notre identité, de l'originalité de notre histoire et que la Cour des comptes n'a pas vocation à livrer un avis d'ordre politique. Ensuite, elle remarque que les auditionnés essaient de faire comprendre aux commissaires que la loi est faite par le Canton. Or celui-ci s'est

autoproclamé instance décideuse et supérieure en la matière et ceci sans en référer démocratiquement aux communes! Elle cite l'exemple de communes qui assument l'entièreté du processus et font honneur à la référence de proximité qu'est la commune, marque de fabrique et symbole du système helvétique. Elle termine en affirmant que la commune ne fait pas que livrer un préavis en matière de naturalisation, elle donne le passe-droit autorisant le Canton et la Confédération à indiquer le nom de la commune comme lieu d'origine de la personne (et cette loi n'a pas changé depuis 1848). Elle estime que les membres de la CN ne sont pas assez briefés sur ces questions et le sens de leur visite auprès des candidats, et termine en soutenant que le travail de la commune est non seulement essentiel mais incontournable.

M. Holenweg remarque n'avoir jamais dit que le travail de la commune était inutile, mais que le travail de la CN était inutile. Selon lui, le passeport n'étant plus délivré par la commune depuis vingt ans, il répète que les préavis livrés par la CN sont formellement sans valeur.

Un commissaire relève que, s'il faut admettre que les rapports des commissaires peuvent être arbitraires, il estime qu'il serait dangereux d'opter pour la solution de la soumission des dossiers au plénum, car alors l'aspect arbitraire de l'octroi d'un préavis positif ou négatif n'en serait qu'augmenté. Il poursuit en soutenant que demander la simple suppression de la CN n'est pas suffisant et, s'adressant aux auteurs, leur demande s'ils seraient prêts à intégrer dans leur texte un amendement invitant le Conseil administratif à présenter une autre manière de procéder.

M. Holenweg se dit tout à fait ouvert à la proposition de ce collègue et estime que le Conseil administratif pourrait proposer autre chose, non seulement en matière de préavis municipal mais aussi en matière d'accueil des nouveaux citoyens, quand bien même le Conseil municipal reste maître de la décision.

Un commissaire cite l'article 12 de la loi sur les naturalisations en disant qu'elle est assez claire. En effet, elle valorise le système suisse qui est très particulier, unique au monde, dans la mesure où la naturalisation est à triple degré. Il rappelle que le nom de la commune est inscrit dans le passeport. Il est donc légitime et nécessaire d'avoir une commission des naturalisations au niveau municipal. Le nombre des dossiers serait un poids pour le Conseil administratif tandis que les commissaires se les répartissent. Quand bien même tout ne serait pas parfait dans cette commission – mais est-ce que le Canton peut prétendre être plus que parfait? – il estime lui aussi que la Cour des comptes n'est pas l'instance pertinente pour statuer sur des questions politiques. Il poursuit en ajoutant que la commune devrait être la première instance concernée et contactée par une demande de naturalisation et pas la dernière, que ce serait de son devoir d'entendre en premier les candidats qui porteront son nom sur leur passeport. Il ajoute que les services cantonaux de naturalisations l'ont beaucoup déçu en ne faisant pas correctement leur travail et

illustre ces propos avec un cas personnel (il est approuvé par plusieurs de ses collègues). Enfin, il demande si les auteurs du projet de délibération contestent ce qui est indiqué dans l'article 12 de la loi sur les naturalisations, qui donne un pouvoir à la commune en matière de naturalisation.

M. Holenweg souhaite différencier la notion de nationalité genevoise cantonale et le droit de cité municipal. Il rappelle à cet égard que, dans une forme de centralisation, le droit de cité municipal s'acquiert par automatisme une fois que la nationalité genevoise est accordée.

Discussion et vote

Le président propose de passer au vote sur l'audition éventuelle de M. Barazzone, conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS).

Par 11 oui, l'audition de M. Guillaume Barazzone est acceptée à l'unanimité.

Un commissaire propose en outre d'auditionner M. Maudet, conseiller d'Etat en charge des naturalisations.

Par 8 oui et 3 abstentions, l'audition de M. Pierre Maudet est acceptée.

Séance du 12 octobre 2016

Audition de M. Guillaume Barazzone, maire de la Ville de Genève, en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité, accompagné de M. François Buensod, conseiller juridique

M. Barazzone entame son intervention en constatant que le sujet traité est sensible. En tant que membre du Conseil administratif, il remarque que ce dernier est divisé sur la question: d'un côté, certains sont très en faveur de la suppression de la CN, d'autres (dont il fait partie) estiment que c'est au Conseil municipal de trancher sur la question, dans le respect de l'autonomie communale. Cependant, aucun magistrat du Conseil administratif n'estime que la CN ne doit fonctionner à l'avenir sans améliorations. La Cour des comptes l'a relevé: il est critiquable de maintenir une CN au niveau municipal, dans la mesure où celle-ci ne facilite pas le processus de naturalisation.

M. Barazzone revient à son tour sur les deux solutions proposées par la Cour des comptes:

- soit le Conseil municipal se réunit à huis clos pour délibérer de chaque rapport de la CN, ce qui lui paraît difficile à accomplir au vue de la quantité de dossiers à traiter (1278 dossiers en 2015);

- soit le Conseil municipal décide de supprimer la CN et de déléguer ses compétences au Conseil administratif.

Pour terminer, M. Barazzone souligne que le projet de délibération tel que présenté est incomplet, dans la mesure où celui-ci prévoit uniquement la suppression de la CN et pas la délégation complète des compétences du Conseil municipal au Conseil administratif (qui ne serait donc pas en conformité avec l'article 30, alinéa 1, lettre x, de la LAC et l'article 16, alinéa 2, de la loi sur les naturalisations).

M. Buensod complète en remarquant que la Cour des comptes préconise en outre l'informatisation du processus par l'Etat afin de le fluidifier. Elle recommande également à l'Etat de mieux définir, via des directives, ce qui est attendu des communes. Enfin, M. Buensod souligne qu'un groupe de travail cantonal, dont il fait partie en tant que représentant de la Ville, s'est constitué autour de cette question et se réunira pour la première fois le vendredi 14 octobre 2016.

Une commissaire demande, concrètement, en partant de l'hypothèse que le Conseil municipal décide de supprimer la CN, comment M. Barazzone imagine l'organisation et le traitement des dossiers par le Conseil administratif.

M. Barazzone répond en précisant que le Conseil administratif ne pourrait pas effectuer de visites à domicile, que le traitement administratif est déjà effectué par le Canton et souligne que ce dernier attribuera de moins en moins de marge de manœuvre aux communes. Il estime toutefois inconcevable de supprimer à la fois la CN, les visites à domicile ainsi que les rapports d'enquêtes effectués par le Canton, faute de quoi il n'y aurait aucun moyen de contrôler si la personne demandant la naturalisation habite bel et bien dans la commune dans laquelle il prétend habiter.

La même commissaire s'étonne que le dossier du Canton soit envoyé conjointement à Berne et à la commune.

M. Barazzone répond que c'est par gain d'efficacité, Berne ayant ses propres critères; que les candidats doivent aujourd'hui avoir un triple oui, fédéral, municipal et cantonal, pour valider leur demande. Au-delà de la problématique directement liée à la CN, il est important de déterminer précisément ce qui est attendu de la part du Canton et de la commune. Il admet que le cadre dans lequel il faudrait traiter les demandes de naturalisation n'est pas clair, ni pour le personnel communal ni pour les enquêteurs cantonaux.

Un commissaire revient sur le nombre important de dossiers que la CN a du traiter l'an passé et rappelle que, dans le cas d'une délégation des compétences au Conseil administratif, ces dossiers viendraient s'ajouter aux dossiers que le

Conseil administratif traite déjà actuellement (candidats de moins de 25 ans). Il remarque donc que, dans un tel cas, le Conseil administratif ne pouvant faire autre chose qu'un traitement administratif des dossiers, il n'y aurait plus aucun contact entre les candidats et les autorités communales, faute de moyens. Il trouve cela dommageable car cette prise de contact entre les candidats et la commune est un geste fort en termes d'accueil. Il se demande donc combien il faudra engager de fonctionnaires en plus pour traiter la masse des dossiers. Il est convaincu que la CN a toute son utilité dans le processus de naturalisation et constate avec regret, comme d'autres l'ont déjà dit, que les enquêteurs cantonaux n'effectuent déjà pas systématiquement la rencontre avec les candidats au domicile, ce qu'ils devraient en principe faire, ni même à leurs bureaux, car il a entendu parler de cas qui n'avaient été traités par le Canton que par téléphone.

M. Barazzone répète que, en l'état, les services administratifs de la Ville n'auraient pas les moyens d'effectuer les visites à domicile. Dans le cas d'une délégation des compétences du Conseil municipal au Conseil administratif, il faudrait voir ce qui peut être effectué par le Canton et il imagine que les communes, via l'Association des communes genevoises (ACG), pourraient demander au Canton d'effectuer systématiquement des visites au domicile, afin de s'assurer que le candidat vit bien au domicile qu'il a déclaré.

Un autre commissaire constate également des faiblesses au niveau du Canton. Il remarque par ailleurs que le Conseil administratif semble accepter les recommandations de la Cour des comptes, soit la délégation des compétences du Conseil municipal au Conseil administratif; est-ce vraiment pour le meilleur?

M. Barazzone répond qu'il est techniquement possible de supprimer la CN, comme c'est le cas dans plusieurs autres communes du Canton. Il remarque également que le Conseil administratif accepte les recommandations de la Cour des comptes, mais souligne toutefois que c'est au Conseil municipal de se prononcer en ce qui concerne la recommandation N° 9, à savoir de modifier son règlement. Mais il souligne que, si le Conseil administratif est prêt à reprendre les compétences du Conseil municipal, il ne sera pas capable d'accomplir un travail identique à ce qui était fait par la CN, faute de moyens. M. Barazzone poursuit en affirmant que le Conseil administratif n'a pas de solution «hybride» à proposer.

Pour synthétiser, M. Barazzone soutient que, dans le cas d'une délégation complète au Conseil administratif, celui-ci n'effectuerait plus de visites à domicile et fonderait donc ses conclusions sur les rapports émis par le Canton. Concrètement, un dossier accepté par le Canton sera accepté par la Ville.

Une commissaire demande combien de préavis négatifs transmis par la CN sont validés par le Conseil administratif (sur un total de 104 dossiers par exemple).

M. Barazzone estime qu'en moyenne, un à deux préavis négatifs sont validés par le Conseil administratif. Il poursuit en évoquant le cas le plus classique de la confirmation du préavis négatif par le Conseil administratif, en particulier lorsqu'un-e candidat-e – plus souvent une – ne maîtrise pas l'une des langues nationales, ce qui, avec l'arrivée du test de connaissances au Canton, devient de plus en plus rare.

Une commissaire demande combien de préavis négatifs transmis du Conseil administratif au Canton sont confirmés par ce dernier.

M. Buensod répond que, lorsque le Canton ne suit pas le préavis de la commune, il est tenu d'en informer la municipalité. Il remarque que ce cas est rare. Il termine en constatant qu'il y a eu deux cas pour lesquels la Ville avait délivré un préavis négatif et pour lequel le Canton a tout de même accordé la nationalité suisse. La Ville avait alors fait recours à ces décisions et a perdu dans les deux cas.

Cette même commissaire souhaite de plus amples informations concernant le groupe de travail cantonal évoqué par M. Buensod et aimerait notamment en connaître les objectifs et le calendrier.

M. Barazzone répond que le calendrier des travaux de ce groupe n'est pour l'heure pas encore connu. Toutefois, il souligne que la base du travail de ce groupe repose sur les recommandations de la Cour des comptes et les conditions de leur application.

M. Buensod ajoute que l'ACG est intégrée dans le groupe de travail.

Une commissaire demande ensuite s'il serait possible d'engager le personnel nécessaire au département de M. Barazzone avec les économies de 200 000 francs par an gagnées en cas de la suppression de la CN.

M. Barazzone répond qu'il n'est pas en mesure de répondre de manière satisfaisante à cette question, dans la mesure où le travail qui pourrait être effectué par le Conseil administratif dans le cas d'une suppression de la CN n'a pas encore été chiffré. De plus, le coût effectif du travail à effectuer dépendra très fortement des conclusions du groupe de travail.

La même commissaire demande en quoi une visite domiciliaire empêcherait une personne de mauvaise foi de «tricher» (en prétendant vivre à une adresse donnée alors que ce n'est pas le cas).

M. Barazzone répond qu'aucun système de contrôle ne peut être étanche à 100%, ce qui implique qu'il peut toujours y avoir des abus. Il affirme ensuite n'avoir jamais émis de jugement de valeur en ce qui concerne les visites domiciliaires, mais avoir simplement dit que les visites à domicile ne pourraient être effectuées par le Conseil administratif. Il ajoute que les visites à domicile permettent de vérifier objectivement, sous réserve d'abus, que le candidat habite bel et bien à l'adresse qu'il a déclaré.

Un commissaire affirme que la décision de maintenir ou non une CN est une question éminemment politique et revient donc au Conseil municipal. Il estime cependant qu'il n'est pas inintéressant de connaître l'avis du Conseil administratif sur le sujet. M. Holenweg rappelle ensuite que, à Genève, le droit de cité communal est délivré de manière exceptionnelle en Suisse par le Canton, à l'instar de Bâle-Ville (Ville/Canton). Il souhaiterait en outre savoir si la commune reçoit des dossiers ayant reçu un préavis négatif de la part des enquêteurs cantonaux.

M. Buensod répond que la commune reçoit uniquement des dossiers ayant obtenu un préavis positif de la part des enquêteurs cantonaux.

Ce commissaire souhaite qu'on lui confirme que la CN ne reçoit pas les dossiers directement, que c'est le Conseil administratif qui reçoit les dossiers le premier et qui les transmet ensuite à la CN.

M. Buensod précise que ce n'est pas le Conseil administratif mais les services administratifs du département municipal concerné qui s'occupe de la transmission de dossiers. Le Conseil administratif ne reprend le dossier qu'après le travail de la CN.

Fort de ce constat, ce commissaire estime donc que la suppression de la CN ne changerait rien au traitement administratif des dossiers: l'administration municipale continuerait à les recevoir du Canton, les examinerait et les retournerait au Conseil administratif. La suppression de la CN aurait donc comme simple effet de supprimer le «détour» de ces dossiers par la CN.

M. Barazzone rapporte que la position du Conseil administratif n'est pas unanime sur ce changement potentiel.

Ce commissaire ajoute encore une fois que le maintien d'une CN, impliquant que le plénum doive se réunir à huis clos pour délibérer de chaque rapport livré par elle, serait lourd à pratiquer, selon lui.

M. Barazzone ajoute que le Conseil administratif ne souhaite pas que le Conseil municipal impose une solution impraticable à la municipalité. Toutefois, dans le cas où le Conseil municipal déciderait de maintenir la CN, il s'agirait d'améliorer le fonctionnement de cette commission, qui n'est actuellement pas satisfaisante, notamment au niveau des délais.

M. Holenweg se demande si actuellement la Ville entreprend tout ce qui est possible afin de respecter les délais.

M. Barazzone répond que certaines choses pourraient être améliorées, que ce soit au niveau du Conseil municipal comme des administrations communale et cantonale.

Un commissaire se demande si le magistrat a une quelconque proposition de modification du règlement à formuler afin d'améliorer d'avantage le processus de traitement de ces dossiers de naturalisation par la CN.

M. Barazzone répond que le Conseil administratif n'a aucune recommandation à formuler à ce niveau et rappelle qu'il ne souhaite pas interférer dans l'organisation des commissions, qui dépend du Conseil municipal. Cependant, le Conseil administratif a des exigences au niveau du résultat, c'est-à-dire qu'il souhaite que les dossiers soient traités le plus rapidement possible par la CN, sans pertes et en garantissant la protection des données sur les dossiers traités par les commissaires.

Un commissaire remarque que 16 communes genevoises sur 45 ont déjà délégué leurs compétences au Conseil administratif; il souhaite avoir un retour à ce sujet.

M. Buensod répond qu'il n'a pas d'autres informations à ce sujet que celles délivrées par le rapport de la Cour des comptes.

Un commissaire rappelle encore une fois la spécificité de notre pays qui est l'acquisition de la nationalité suisse à trois degrés et estime que l'avis de la commune est incontournable. Même s'il peut paraître un peu subjectif, ce qu'il sera toujours quelle que soit le niveau et les instances, car celui-ci est politique dans sa diversité, il n'est pas pensable de le contourner. Démocratiquement, il est logique qu'il appartienne au Conseil municipal plus qu'au Conseil administratif. Il semble en revanche qu'il existe un conflit d'intérêt entre le Conseil municipal et le Conseil administratif, dans la mesure où il manque une base légale et réglementaire par rapport aux missions de ces deux entités. Le Conseil administratif ne devrait-il pas demander au Grand Conseil une modification législative afin de clarifier la mission du Conseil administratif et celle du Conseil municipal?

M. Buensod rappelle que le Canton délègue aux communes la responsabilité de donner le préavis en matière de naturalisation, chaque commune étant libre ensuite de décider si c'est le Conseil municipal qui s'occupe de ces dossiers, ou si elles souhaitent déléguer cette responsabilité au Conseil administratif. Il n'y a donc pas lieu de modifier la loi cantonale sur les naturalisations.

M. Buensod remarque que la CN ne donne pas formellement d'avis en matière de naturalisation, il ne livre qu'un préavis sur les dossiers qu'il traite, l'avis étant, en l'absence d'un vote en plenum, de la compétence du Conseil administratif.

Ce commissaire a aussi entendu dire que le Conseil administratif passait outre des conclusions de la CN. Par ailleurs, il remarque, par expérience, que c'est bien souvent au niveau du Canton que les dossiers «coincident». Qu'en est-il?

M. Barazzone répond que la base légale cantonale prévoit que c'est au Conseil municipal de gérer les préavis en matière de naturalisation, sauf s'il décide de déléguer cette responsabilité au Conseil administratif.

Il ajoute que, dans le cas de la Ville, le Conseil municipal a décidé de partiellement déléguer cette responsabilité au Conseil administratif (Conseil administratif donne le préavis final, tout en maintenant la CN), ce qui rend la situation plus complexe et peu lisible.

M. Barazzone complète en soulignant que le Conseil municipal est libre de «changer les règles» du jeu en modifiant son règlement interne s'il le souhaite.

Un commissaire revient sur le coût annuel de la CN. Il se demande combien coûterait au Conseil administratif le traitement des dossiers en cas de délégation des compétences. Combien de fonctionnaires supplémentaires faudrait-il engager?

M. Barazzone estime qu'une majorité, voire même une unanimité, du Conseil administratif ne souhaite pas engager de nouveaux fonctionnaires dans le cas d'une délégation des compétences.

M. Buensod ajoute que le Conseil administratif ne traiterait ces dossiers qu'administrativement, ce qu'il fait déjà aujourd'hui.

M. Barazzone répète que le Conseil administratif n'aura pas les moyens de traiter les dossiers de naturalisation de manière approfondie comme ce que fait actuellement la CN.

Une commissaire demande ce que M. Buensod imagine comme cadre de fonctionnement idéal pour que la commune, qui est constitutive de l'identité du candidat, imprimée sur le passeport, soit valorisée.

M. Buensod estime que le cadre idéal dépend de la commune dans laquelle on se trouve. Il rappelle qu'il attend beaucoup du groupe de travail créé pour traiter de cette question afin que la marge de manœuvre des communes soit clairement établie par le Canton.

Cette même commissaire demande ensuite comment il se fait que le Canton se soit approprié une prérogative originalement communale et pourquoi les communes n'ont pas été consultées sur cette décision.

M. Buensod regrette ne pas être en mesure de répondre précisément à la question mais remarque cependant que ce mécanisme existait déjà lors de son arrivée à la Ville.

Un commissaire note que c'est la loi cantonale qui octroie au Canton la compétence d'accorder le droit de cité communal. Il rappelle qu'aucun référendum n'a été déposé contre cette loi.

Une commissaire évoque l'origine de l'autonomie des communes qui a été introduite par Napoléon, mais alors sous surveillance impériale. Elle s'étonne de ce que, après avoir certes chassé Napoléon, mais pratiqué néanmoins avec succès le régime de l'autonomie des communes – sans surveillance impériale – on se déchire aujourd'hui sur cet acquis démocratique qui est l'empreinte de notre histoire. Pourquoi une commune suisse choisirait-elle une dictature administrative et politique du Canton? Une de plus! Que le Canton le propose, soit, mais que la commune s'y soumette, cela dépasse son entendement et démontre, ni plus ni moins, la volonté sous-jacente du Canton à vouloir jouer l'empereur. Peut-on réellement appeler cela une amélioration ou une avancée?

Un commissaire pense que ce n'est pas Napoléon mais le Directoire qui est à l'origine de ce système.

Une commissaire demande si c'est l'ensemble du plénum qui devrait se prononcer sur chaque dossier, ou s'il suffit qu'une commission se prononce sur le sujet.

M. Buensod répond que c'est l'ensemble du plénum qui doit se prononcer sur le préavis communal et ajoute que la CN doit rapporter ses conclusions au plénum, en conformité avec la LAC.

Le président se demande si le Conseil administratif a évoqué quelques objectifs pour le groupe de travail cantonal.

M. Buensod répond que l'objectif premier de ce groupe de travail est de clarifier la situation en ce qui concerne les responsabilités et les compétences des différentes collectivités publiques. Il s'agira également pour ce groupe de travail de prendre en considérations les directives de la Cour des comptes afin de les mettre en place.

Le président se demande si les travaux de ce groupe pourraient aboutir à un nouveau projet de loi, afin d'appliquer les directives de la Cour des comptes.

M. Buensod répond que ce n'est pas le but de la Cour des comptes, cette instance souhaitant plutôt que les lois actuelles en la matière soient appliquées et que les compétences des uns et des autres soient clarifiées.

Le président se dit surpris par rapport aux accusations de retard dans le traitement des dossiers. Bien qu'il y ait eu certains cas litigieux, le président constate que la grande majorité des dossiers sont traités de manière sérieuse et dans les temps.

M. Buensod rappelle qu'un très grand nombre de dossiers sont arrivés entre 2014 et 2015. Considérant que la CN ne peut augmenter le nombre de dossiers traités au-delà d'un certain seuil, il est évident que certains dossiers ont pris du retard. Il constate que cet afflux a été causé par le fait que le Canton a décidé

d'accélérer leur traitement en traitant certains cas de manière moins approfondie qu'à l'accoutumée. Il souligne que cet afflux a été résorbé, au point où la Ville avait peu de dossiers à traiter en février 2016.

Un commissaire constate lui aussi que l'administration de la Ville aurait accepté le principe de la suppression de la CN à la faveur de la délégation des compétences au Conseil administratif. Il imagine donc que le Conseil administratif a dû se projeter sur son rôle afin d'approuver les recommandations susmentionnées, en prenant en compte le fait que le Canton devrait effectuer les visites à domicile; qu'en est-il?

M. Buensod répond que le Conseil administratif souhaite que le Conseil municipal statue sur le sort à donner à la CN. Si le Conseil municipal décide de supprimer la CN, le Conseil administratif acceptera de prendre à sa charge le traitement des dossiers au niveau communal moyennant l'acceptation de nombreuses conditions: pas de visites à domicile et prise en charge complète par le Canton.

Un commissaire revient sur les délais de traitement par la commune et souligne que c'est l'existence même de la CN qui rallonge le processus. Pour illustrer son propos, il fait remarquer que le délai médian de traitement au niveau communal est de quarante-cinq jours pour l'année 2015 tandis que, pour la Ville, il s'élève à cent dix-neuf jours.

Un commissaire demande si et quand le groupe de travail cantonal fournira un rapport ou au moins ses conclusions sur le sujet.

M. Buensod remarque qu'il en saura bien plus une fois que le groupe de travail se sera au moins réuni une première fois.

Un commissaire demande qui est le président du groupe de travail.

M. Buensod n'est pas en mesure de répondre à cette question.

Un commissaire demande s'il ne serait pas plus judicieux de suspendre les travaux concernant ce projet de délibération en attendant les conclusions du groupe de travail.

Une commissaire ne voit pas pourquoi la commune devrait attendre les conclusions de ladite commission. Le sujet étant politique et entre nos mains, la commune pourrait d'ores et déjà se déterminer.

M. Buensod observe que ce n'est pas sa place de discuter des aspects politiques de cette question.

Un commissaire affirme que la commission du règlement doit poursuivre les travaux sur ce projet de délibération indépendamment du groupe de travail et propose l'audition de la Cour des comptes.

Un commissaire revient sur la prétendue «illégalité» de la situation actuelle. Il pense que l'existence de celle-ci est le résultat d'une décision du Conseil municipal, souverain en la matière, décision prise en 1998 démocratiquement, et qu'il s'agit donc d'améliorer le fonctionnement de la Conseil municipal plutôt que de la supprimer.

M. Buensod rappelle une dernière fois que la Cour des comptes constate que le règlement du Conseil municipal n'est pas aligné à la loi cantonale.

Après cette audition, le président ouvre la discussion. Il rappelle les propositions évoquées à ce stade pour la suite des travaux:

geler les travaux en attendant un retour de M. Buensod (retirée);

auditionner la Cour des comptes.

En plus, un commissaire propose l'audition de l'office en charge des naturalisations au niveau cantonal, soit le secteur des naturalisations de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM). Il rappelle en effet que ce secteur a prévu de prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'améliorer le processus de naturalisation. En fonction des actions de ce secteur, la commission du règlement pourra prendre des dispositions complémentaires.

Vote de l'audition du secteur des naturalisations de l'OCPM.

A l'unanimité, la commission du règlement accepte l'audition de l'OCPM.

Vote de l'audition de la Cours des comptes.

Par 14 oui (2 EàG, 4 S, 1 Ve, 2 DC, 3 LR, 2 MCG) contre 1 non (UDC), la commission du règlement accepte l'audition de la Cour des comptes.

Séance du 15 mars 2017

Audition de M. Pierre Maudet, vice-président du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, en charge du département de la sécurité et de l'économie, accompagné de M. Redouane Saadi, secrétaire général adjoint au département de la sécurité et de l'économie

M. Maudet entame son intervention en remarquant que le processus de naturalisation dans le canton de Genève connaîtra très prochainement d'importants changements. Il rappelle que depuis 2013 beaucoup d'éléments ont déjà évolué en matière de naturalisation. Lorsqu'il a pris ses fonctions, il y a cinq ans de cela, le domaine des naturalisations avait pris un certain retard, notamment dans le traitement des dossiers des candidats. En effet, au détour des années 2000, le parlement cantonal avait décidé de disjoindre la notion d'un émolument en fonction du

revenu de la question des naturalisations. Cette décision a abouti à une première grande vague de demandes de naturalisations.

Vers les années 2010, une deuxième vague de demandes de naturalisations a vu le jour, notamment causée par les changements législatifs intervenant dans différents pays d'origine, autorisant la double nationalité. Pour ces raisons, le délai de traitement de certains dossiers pouvait atteindre quatre ans, ce qui est inacceptable.

Lors de son entrée en fonction, M. Maudet a donc exprimé son souhait d'accélérer le processus et de garantir une naturalisation «ordinaire» en un temps maximum de dix-huit mois. Un groupe de travail interne au département a été mis sur pied en 2013 suite à ses instructions, en vue d'atteindre cet objectif. Ce groupe de travail a analysé chaque séquence (fédérale, cantonale et communale) du processus et a constaté que les différents pouvoirs publics avaient pris pour habitude d'opérer «bout à bout», alors que certaines séquences pourraient être traitées en parallèle (du moins pour les séquences fédérales et communales). M. Maudet rappelle que c'est le Canton qui a le *lead* en matière de naturalisation ordinaire, cette instance étant celle décidant dans un premier temps du bien-fondé d'une demande (avant de renvoyer le cas échéant le dossier à la Confédération et la commune concernée) et qui naturalise le candidat *in fine*.

Lors de l'analyse mentionnée précédemment, le Canton a constaté une grande disparité entre les communes dans le temps et la manière de traiter les dossiers. Cette analyse a également mis en lumière des dysfonctionnements, dans la mesure où certaines communes effectuaient un réexamen du préavis livré par les fonctionnaires cantonaux, ce qui n'est nullement de leurs compétences.

Depuis l'an passé, le «rythme de croisière» des procédures de naturalisation a été atteint par l'OCPM, avec un temps de traitement de dix-sept mois en moyenne (sauf cas exceptionnels). Malgré cela, certains dossiers sont traités dans des délais plus longs, souvent causés hélas par la lenteur du traitement au niveau municipal. A titre d'exemple concernant l'année 2016, plus de 120 dossiers ont été traités entre six et dix mois par la Ville de Genève, ce qui est bien trop long.

M. Maudet explique en outre que la nouvelle loi fédérale entrera en vigueur ce 1^{er} janvier 2018. A partir de cette date, les personnes souhaitant acquérir la nationalité pourront le faire après dix années de résidence sur le territoire (contre douze auparavant). Seuls les détenteurs d'un permis d'établissement C pourront entamer une procédure. Enfin, les candidats à la naturalisation devront également justifier de connaissances non seulement orales mais écrites d'une langue nationale (respectivement le français à Genève) équivalant au moins au niveau B1 du Cadre européen commun de référence (CECR) pour l'oral et du niveau A2 pour l'écrit, alors que la loi actuelle ne prévoit qu'un examen oral de niveau A2. Cette nouvelle loi étant plus restrictive, il est alors fort probable qu'un grand nombre

de demandes de naturalisation afflue avant la fin de l'année, afin de bénéficier du traitement prévu par la loi actuelle. Il remarque que celles-ci ont déjà augmenté de 40% en fin d'année 2016 par rapport au rythme habituel. Il ajoute pour information qu'environ 90 000 personnes résidant dans le canton sont potentiellement éligibles à la nationalité, dont la forte majorité détient un permis C. Pour ces raisons, il estime que le Canton et les communes auront beaucoup de dossiers à traiter jusqu'en 2019-2020 environ.

M. Maudet en vient au rapport de la Cour des comptes, qui affirme entre autres que la Ville de Genève traite les dossiers de manière illégale. Ce rapport mentionne deux alternatives pour régler ce problème: soit le Conseil municipal traite l'ensemble des dossiers de naturalisation au plénum à huis clos (suite au préavis de la CN), soit il décide de déléguer ses compétences au Conseil administratif (et donc de dissoudre la CN). Il souligne donc l'importance pour le Conseil municipal de se remettre dans la légalité et rappelle que le Canton pourrait en venir à imposer l'une ou l'autre des solutions s'offrant à la Ville, si cette-dernière ne prend pas ses responsabilités d'ici à juin 2017.

Enfin, M. Maudet affirme que le Canton accorde de l'importance à la phase communale, qui ne devrait pas se réduire à un simple travail administratif. En effet, il estime que les communes doivent jouer un rôle beaucoup plus actif en matière d'accueil des nouveaux citoyens. Il rappelle que l'aspect «intégration» est traité au niveau cantonal sur la base légale – maîtrise de la langue notamment – par des enquêteurs assermentés. Il serait donc du rôle de la commune d'agir davantage au niveau de l'intégration et de la participation citoyenne, donc, selon lui plutôt après la naturalisation qu'avant. Pour conclure, M. Maudet souhaite que la Ville réfléchisse à sa contribution en matière d'intégration et de citoyenneté pour en faire une vraie valeur ajoutée. En outre il insiste sur le respect des délais dans le traitement des dossiers qui ne devraient pas dépasser les trois mois. Bien que non inscrit dans la loi, ce délai a été discuté et validé au sein du comité de l'ACG en 2014.

Un commissaire demande si le Conseil d'Etat dispose d'instruments lui permettant d'imposer le choix de l'une ou l'autre des solutions préconisées à une commune «récalcitrante».

M. Maudet répond que dans un tel cas, le Conseil d'Etat choisirait très probablement d'imposer au Conseil municipal des séances en plénum à huis clos, partant donc du principe que le Conseil municipal ne déléguerait pas ses compétences au Conseil administratif. Il rappelle qu'il n'a pas encore consulté ses collègues du Conseil d'Etat sur cette problématique. A ce titre, M. Maudet évoque l'article 210 de la nouvelle Constitution, stipulant que «l'Etat facilite la naturalisation», donc la procédure doit être simple et rapide. Il est donc peu probable, à son sens, que le traitement des dossiers au plénum et à huis clos puisse contribuer

à la facilitation du processus de naturalisation, vu l'ordre du jour relativement dense du Conseil municipal et surtout le nombre de dossiers à traiter. Il remarque également que l'émolument va diminuer pour les personnes cherchant à se faire naturaliser afin de couvrir uniquement les frais administratifs de la procédure (auparavant, la taxe y relative était calculée en fonction du revenu du candidat). Le Canton continuera à demander l'avis des communes sur des dossiers aboutis (ayant donc reçu un préavis positif du Canton) de candidats de plus de 25 ans.

Un commissaire demande, dans le cas où le Conseil d'Etat souhaitait que la commune vérifie la domiciliation des candidats, combien de fonctionnaires supplémentaires devraient être engagés. Il demande si cet aspect de vérification est actuellement une compétence communale.

M. Maudet évoque le groupe de travail, composé entre autres de représentants de l'ACG et de la Ville, créé en 2016 afin de trouver un accord. Il précise que l'un des objectifs du groupe de travail est d'associer pleinement les communes au processus de naturalisation et se questionne sur le moment approprié de l'intervention communale. Il pense que le souci premier des magistrats communaux serait d'accueillir les nouveaux nationaux dans la commune, travail qui s'effectue donc selon lui plutôt après la procédure de naturalisation. Si en revanche on considère que la commune doit avoir une fonction de vérification de la domiciliation réelle des candidats, il serait alors possible de créer des postes d'enquêteurs municipaux. A ce titre, le coût de fonctionnement de la CN qui s'élevait en 2015 à environ 226 000 francs, et représente environ 2,5 postes en équivalents temps plein (ETP) en Ville de Genève, serait certainement dépassé car il faudrait plus de deux fonctionnaires pour effectuer ce travail. Il estime toutefois que ce contrôle de domicile ne devrait pas être systématisé, dans la mesure où cela constituerait un transfert de charge et noierait la Ville de Genève sous le travail. D'un point de vue politique, il mentionne à nouveau l'importance pour la commune de se questionner sur sa valeur ajoutée dans le processus de naturalisation. D'un point de vue personnel, il estime que la valeur ajoutée des communes se trouve principalement au niveau de l'accueil des nouveaux nationaux (comme il est mentionné dans la Constitution), charge qui devrait incomber aux conseillers municipaux.

Pour terminer, le président recueille les questions suivantes en vrac:

1. Existe-t-il une échéance après laquelle le Canton sanctionnera la Ville, si celle-ci ne se remet pas dans la légalité?
2. Le Conseil administratif dispose-t-il des compétences en matière de naturalisation dans les communes n'ayant pas de CN?
3. Que fera le Canton face à une commune qui ne se remet pas dans ladite légalité?
4. La présence du Conseil administratif en charge des naturalisations lors des séances de CN rendrait-il plus efficace cette commission?

5. Combien coûterait le transfert des compétences aux services administratifs?
6. Pourquoi les fonctionnaires ne se rendent-ils plus chez les candidats et certains ne traitent-ils les dossiers que par téléphone?

M. Maudet répond:

Sur le point 1. Le délai est fixé à fin juin 2017.

Sur le point 2. 16 communes sur 45 traitent les dossiers de naturalisation au niveau municipal, les deux tiers restants ont délégués ces compétences avec pouvoir au Conseil administratif.

Sur le point 3. Aucune sanction n'est prévue dans le cas où la Ville ou une autre commune ne se rangerait pas dans la légalité.

Sur le point 4. Le choix de faire siéger ou non un membre du Conseil administratif aux séances de la CN ne changera rien au travail ni du Conseil administratif ni du Canton.

Sur le point 5. M. Barazzone serait plus à même de répondre à la question des coûts, mais ils seraient vraisemblablement supérieurs à ceux de l'actuelle CN (plus de 2 fonctionnaires pour cette seule tâche).

Sur le point 6. Pas de réponse.

En conclusion M. Maudet rappelle tout d'abord qu'il souhaiterait que la Ville de Genève se questionne sur le rôle de l'échelon communal dans le processus de naturalisation. Il soutient qu'il est important que les communes soient associées au processus afin qu'elles retrouvent pleinement leur place au premier échelon de la démocratie helvétique, unique dans le monde, et contribue à l'intégration des nouveaux nationaux via un travail d'accueil. Il rappelle que l'une des possibilités de délégation du processus de naturalisation au niveau municipal, discutée au sein du groupe de travail, serait de lui demander de vérifier ponctuellement et de manière non systématisée le lieu de domiciliation de certains candidats. Dans un tel cas, le travail serait accompli par des fonctionnaires ou confié aux agent-e-s de la police municipale (APM). Le coût n'a pas été chiffré.

M. Maudet continue en affirmant qu'il ne propose pas de se débarrasser de la CN, mais remarque que le Canton combattrait tout élément pouvant nuire au bon et rapide déroulement du processus de naturalisation afin de respecter les dispositions de l'article 210 de la nouvelle Constitution qui se doit d'agir comme facilitatrice. Il rappelle que, dans certains cas, les délais de traitement sont allés jusqu'à neuf mois et que la qualité de certains rapports faisaient honte à la commune. Il a été choqué d'apprendre aussi que certains dossiers, contenant des données personnelles et sensibles, auraient été retrouvés sur la voie publique. Il répète donc que les communes doivent trouver – voire recréer – leur rôle d'accueil pour les nouveaux Suisses, idéalement, selon lui, après le processus de naturalisation.

Après le départ de M. Maudet, le président ouvre la discussion.

Discussion et vote

Un commissaire, estimant que tout a été dit sur cet objet, propose de passer au vote.

Le président n'ayant pas d'autre proposition – les demandes d'audition de la Cour des comptes comme des services de l'OCPM votées le 12 octobre 2016 ayant passé aux oubliettes à la prise de connaissance des délais imminents exigés du Conseil municipal pour sa prise de décision – il soumet le projet de délibération PRD-123 au vote.

Par 8 oui (1 Ve, 4 S, 1 EàG, 2 DC) contre 6 non (3 LR, 1 UDC, 2 MCG), le projet de délibération PRD-123 est accepté.