
Numéro de l'intervention: 229-2010
Type d'intervention: **Motion**

Déposée le: 23.11.2010

Déposée par: Hess (Bern, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 9

Urgente:

Date de la réponse: 13.04.2011
Numéro de l'ACE 656/2011
Direction: POM

Introduction de nouveaux critères de naturalisation



Il n'existe actuellement guère de critères applicables à la naturalisation ordinaire. Nous manquons en particulier de normes permettant de contrôler le degré d'intégration, autrement dit d'exigences minimales concernant les connaissances en instruction civique, en histoire et en us et coutumes. Les exigences concernant les connaissances linguistiques sont par ailleurs bien peu sévères. Pourtant, la méconnaissance des langues officielles empêche les personnes naturalisées d'exercer comme il se doit leurs droits et leurs obligations, notamment en ce qui concerne la participation aux votations, mais aussi l'intégration dans le quotidien professionnel et les relations avec les autorités. Il n'est pas rare que les personnes naturalisées doivent avoir recours aux services d'écrivains publics ou d'interprètes.

Le législateur fédéral part du principe que le contrôle du degré d'intégration se fait au niveau cantonal et au niveau communal. Il convient dans ce contexte de renvoyer à l'ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE) qui précise à l'article 4, lettre *b* : « La contribution des étrangers à l'intégration se manifeste notamment par l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile ». Le Guide en matière de procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (ISCB 1/121.1/1.1 d'août 2009) prévoit que c'est le niveau linguistique A2 du cadre européen commun de référence pour les langues qui fait office de référence. Or ce niveau est insuffisant car il atteste uniquement de la compréhension au quotidien, mais ne permet pas par exemple de remplir un formulaire un peu compliqué. Et je ne parle pas de la lecture d'un message en vue d'une votation ! Il est ainsi possible que des personnes qui ne sont pas suffisamment intégrées et qui ne comprennent ni ne parlent notre langue obtiennent le passeport suisse. Or, ce dernier devrait être l'aboutissement d'une intégration réussie et ne devrait pas être donné à la légère.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est chargé de modifier la loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal en complétant comme suit les exigences présidant à la naturalisation :

1. Niveau linguistique C1 du cadre européen commun de référence pour les langues (Strasbourg 1997), l'ouverture de la procédure de naturalisation nécessitant la réussite au test.
2. Connaissances minimales en instruction civique et en us et coutumes, contrôlées par un test standardisé sur les institutions de la Confédération, du canton et des communes, les droits politiques, comme la procédure électorale, les grands chapitres de l'histoire suisse et régionale. L'ouverture de la procédure de naturalisation nécessite la réussite au test.
3. Les entretiens sont menés en dialecte durant la procédure de naturalisation, car seule une personne le maîtrisant peut être considérée comme intégrée.

Ces critères faciliteront également le travail des communes et garantiront un minimum d'homogénéité, en plus des connaissances sur les traditions locales testées par les communes qui sont un indice de l'intégration locale.

Cette procédure satisferait ainsi à l'exigence de normes quantifiables et garantirait en outre que les personnes naturalisées sont réellement intégrées.

Numéro de l'intervention: 245-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 30.11.2010
Déposée par: Grimm (Burgdorf, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires: 2
Urgente:
Date de la réponse: 13.04.2011
Numéro de l'ACE 656/2011
Direction: POM

Standardisation des cours de naturalisation

Le Conseil-exécutif est chargé de compléter comme suit la législation sur la procédure de naturalisation :

1. Les objectifs d'apprentissage des cours de naturalisation sont standardisés.
2. Les cours de naturalisation sont sanctionnés par une attestation délivrée à l'issue d'un test obligatoire.
3. Des exigences minimales sont définies pour la réussite au test.

Développement

Depuis le 1^{er} janvier 2010, toute personne désireuse de se faire naturaliser doit avoir réussi un examen linguistique de niveau A2, conformément au cadre européen commun de référence pour les langues défini par le Conseil de l'Europe. L'attestation doit être jointe à la demande de naturalisation.

La personne doit également suivre un cours de naturalisation obligatoire (structure et organisation de l'Etat démocratique, conditions de vie, travail et formation en Suisse, droit au quotidien). Ces cours, toutefois, n'obéissent pas à des standards uniformes et ne sont pas sanctionnés par un test.

Pour que les personnes aspirant à la naturalisation soient toutes soumises aux mêmes exigences dans tout le canton, il importe que les établissements qui dispensent les cours de naturalisation appliquent des objectifs d'apprentissage uniformes. Les connaissances acquises doivent être contrôlées par un test. Pour le réussir et obtenir l'attestation, les personnes devront remplir des exigences minimales, à définir.

Les expériences réunies jusqu'à maintenant montrent que certaines des personnes qui suivent les cours le font parce qu'elles en ont l'obligation, et qu'elles se montrent donc passives. Elles n'y assistent dans certains cas que dans la mesure nécessaire pour obtenir l'attestation de fréquentation.

La définition de standards et l'introduction du test obligatoire devraient éveiller l'intérêt des personnes désireuses d'obtenir la naturalisation. Grâce aux objectifs d'apprentissage, elles devraient en outre en apprendre plus.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Le cours de naturalisation obligatoire pour les personnes étrangères désireuses de se faire naturaliser a été introduit dans le canton de Berne suite à la motion M 068/2007 Messerli (Nidau, PEV), largement adoptée le 11 septembre 2007 par le Grand Conseil. Cette motion avait pour objectif principal de mettre en place un cours de naturalisation à l'intention de toutes les personnes candidates, ainsi que d'améliorer et d'uniformiser la procédure de naturalisation dans le canton de Berne. Les conditions et les thèmes centraux sont abondamment décrits dans cette motion. Toutefois, celle-ci ne prévoit pas d'examen.

Le Conseil-exécutif s'est par conséquent principalement concentré sur la mise en œuvre des conditions et des thèmes prioritaires adoptés par le Grand Conseil. Comme à l'époque, seules quelques communes bernoises proposaient des cours de naturalisation, l'introduction de tels cours – obligatoires – a demandé beaucoup de travail. Les communes ont été fortement sollicitées pour la mise en place de ces cours. En automne 2009, un groupe de travail – composé de représentantes et de représentants des communes bernoises, de l'Association des communes bernoises (ACB), du canton et des écoles – a réglé en détail les questions de l'importance des cours, de la responsabilité de leur mise en œuvre, des objectifs et du contenu, des absences et des coûts du cours de naturalisation. Le groupe de travail a ensuite fait parvenir ses recommandations du 20 novembre 2009 à toutes les communes bernoises. Sur la base de ces recommandations émises par des personnes directement concernées, les dispositions de l'ordonnance sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (ordonnance sur la naturalisation, ONat; RSB 121.111), formulées en termes généraux, ont pu être appliquées concrètement. Le cours de naturalisation est dispensé depuis plus d'une année par de nombreuses écoles dans le canton de Berne.

Depuis l'introduction du cours de naturalisation le 1^{er} janvier 2010, la plupart des communes de naturalisation exigent déjà que les personnes désireuses de se faire naturaliser passent l'examen des connaissances linguistiques dans la langue officielle de leur arrondissement administratif avant de suivre le cours de naturalisation. Cet examen se compose d'une partie écrite et d'une partie orale, ce qui permet donc d'attester des connaissances linguistiques écrites et orales. Il est ainsi possible de garantir que les personnes concernées suivent le cours en question, qu'elles en comprennent le contenu et qu'elles puissent ainsi le mettre à profit dans leur quotidien. Avec les nouvelles prescriptions concernant les naturalisations, les différences notables qui existaient au niveau communal avant le 1^{er} janvier 2010 ont pu être supprimées. Une année plus tard, les expériences faites sont très positives. Selon l'appréciation du Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne, qui a des contacts quotidiens étroits avec les communes de naturalisation bernoises, et les retours d'information des écoles, il n'est pas nécessaire d'intervenir à court et à moyen terme.

L'ACB, à l'inclusion des membres de la commission de consultation des associations communales et l'association des autorités de police locales bernoises, refuse toutes les revendications des présentes motions.

En ce qui concerne les points précis soulevés dans les motions, le Conseil-exécutif prend position comme suit.

Point 1 de la motion 229/2010 Hess

La procédure de consultation effectuée lors de l'élaboration des nouvelles dispositions en matière de naturalisation du 1^{er} janvier 2010 a montré que la détermination d'un niveau de connaissances linguistiques dans les bases légales cantonales empiéterait trop sur l'autonomie des communes et serait mal acceptée. Afin de mettre malgré tout à la disposition des communes un instrument utilisable pour déterminer les compétences linguistiques des personnes désireuses de se faire naturaliser, les niveaux de connaissances linguistiques ont été définis dans le guide en matière de procédure de naturalisation (cf. ISCB N° 1/121.1/1.1).

Comme la capacité de communication constitue un critère d'aptitude à la naturalisation, conformément à l'article 14 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN; RS 141.0), il faut faire appel aux dispositions du droit fédéral pour interpréter ce critère.

Le Conseil fédéral a adopté le 4 mars 2011 le message sur la révision totale de la LN. Il est prévu de régler les compétences de communication dans la LN et de les préciser dans une nouvelle ordonnance sur la naturalisation, en tenant compte du développement du droit de l'intégration. Dans l'intervalle, la Confédération se contente de donner des recommandations au travers de l'Information du 15 juin 2009 de l'Office fédéral des migrations concernant l'évolution actuelle dans le domaine de l'encouragement des connaissances linguistiques et de la vérification des compétences linguistiques des migrants (mandat du Conseil fédéral «Concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques»). Elle recommande les niveaux de connaissances linguistiques suivants, fondés sur le Cadre européen commun de référence pour les langues et le Portfolio européen des langues.

- Compétences à l'oral (parler et comprendre): entre A2 et B1
- Compétences à l'écrit (lire et écrire): A2

Le canton de Berne, qui recommande le niveau A2, suit ainsi les recommandations de la Confédération. Eu égard à ces dernières et à la révision prochaine du droit fédéral, le Conseil-exécutif considère qu'un relèvement du niveau linguistique n'est actuellement pas opportun.

Point 2 de la motion 229/2010 Hess et motion 245/2010 Grimm

Il ressort de ce qui précède qu'il existe déjà des prescriptions standardisées pour le cours de naturalisation dans le canton de Berne. Dans les recommandations du 20 novembre 2009 à l'intention des communes, qui portent aussi bien sur les objectifs que sur le contenu du cours, les modules suivants sont proposés.

1. *La Suisse* – géographie, population, histoire, langues, religions / Eglise et Etat, culture / coutumes, actualité politique, sport, médias
2. *L'Etat et la société civile* – structure de l'Etat à trois échelons, séparation des pouvoirs et démocratie, organisation et fonctionnement de l'Etat, protection des minorités, système judiciaire, droits fondamentaux, droits et devoirs des citoyens, financement des tâches publiques, rôle de la société civile
3. *Tour d'horizon des principaux domaines de la politique* – politique extérieure, formation, affaires sociales, sécurité, constructions et environnement, transports
4. *Economie et droit* – système économique, partenaires sociaux, droit du travail, droit civil, droit pénal, droit administratif

5. *La commune de domicile* – vue d'ensemble de la commune, structure et organisation, vie politique, vie associative, guichets / renseignements / assistance, objets traités par l'Assemblée communale ou le Conseil général (y c. participation à une de leurs réunions)

En raison des dispositions cantonales déjà existantes et compte tenu de l'autonomie des communes, le Conseil-exécutif renonce à les préciser et à les harmoniser davantage au niveau cantonal.

Comme expliqué plus haut, on a renoncé expressément à introduire début 2010 des tests portant sur le contenu du cours de naturalisation, en raison des prescriptions de la motion M 068/2007 Messerli (Nidau, PEV) adoptée par le Grand Conseil et des expériences faites par les communes qui organisaient déjà un cours de naturalisation avant le 1^{er} janvier 2010.

Actuellement, le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas nécessaire de faire passer un test portant sur le cours de naturalisation, car l'objectif principal de ce cours – la poursuite de l'intégration des personnes étrangères désireuses de se faire naturaliser – peut déjà être atteint avec le système actuel. Dans ce contexte, il faut souligner que le cours de naturalisation, qui compte entre 12 et 18 leçons, ne représente qu'une des exigences que la personne étrangère doit remplir durant les douze ans passés en Suisse avant la naturalisation. Un test dans le cadre de la procédure de naturalisation ne peut donc pas non plus servir à mesurer le niveau d'intégration; au contraire, un tel test reflète les connaissances acquises par un apprentissage, qui peuvent être très différentes d'une personne à l'autre selon ses capacités. Le Conseil-exécutif refuse une telle catégorisation des personnes désirant se faire naturaliser.

De plus, la mise en place de tests standardisés exigerait un travail d'organisation disproportionné. La procédure de naturalisation devrait, en ce qui concerne le cours, être harmonisée dans tout le canton par les communes bernoises et les écoles mandatées, ce qui limiterait encore l'autonomie des communes.

Point 3 de la motion 229/2010 Hess

Les langues officielles du canton de Berne sont le français et l'allemand; le dialecte n'en fait pas partie. En raison des dispositions existantes de la Constitution du canton de Berne, une personne ne peut pas être forcée à participer à un entretien mené en dialecte dans le cadre d'une procédure administrative. De plus, le dialecte ne constitue pas une notion juridique pouvant être déterminée et vérifiée; dans le canton de Berne, le dialecte est si différent d'un lieu à l'autre (Seeland, Emmental, Oberhasli, Saanenland, etc.) qu'il est presque impossible d'en fixer le cadre dans la pratique. Cela signifie donc qu'une vérification serait impossible et reviendrait à laisser libre cours à l'arbitraire.

Notons toutefois qu'une autorité de naturalisation peut mener un entretien en dialecte si les deux parties sont d'accord, ce qui est le cas en règle générale.

Proposition: rejet des motions.

Au Grand Conseil