

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°105

JUIN 2016

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**DISPOSITIF GENEVOIS DE NATURALISATION
ORDINAIRE DES ÉTRANGERS**

ÉTAT DE GENÈVE / COMMUNES

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

SYNTHÈSE

La procédure de naturalisation ordinaire des étrangers présente des enjeux socio-économiques importants dans le canton de Genève en raison :

- des quelque 2'000 demandes de naturalisation ordinaire déposées chaque année ;
- du nombre d'acteurs concernés (communes, canton, Confédération) ;
- de nouvelles exigences ressortant de la Constitution de la République et canton de Genève ;
- de la prochaine entrée en vigueur de la loi fédérale révisée sur la nationalité et de son ordonnance d'exécution ;
- d'objectifs de délai et de performance de plus en plus contraignants.

Par ailleurs, la Cour a reçu une communication citoyenne faisant état de possibles dysfonctionnements dans le traitement des dossiers de naturalisation par la Commission des naturalisations de la Ville de Genève. Le respect des délais de traitement des dossiers et du règlement du Conseil municipal, de même que la légalité des décisions rendues par la Commission était mis en cause.

La Cour a décidé de réaliser un audit du dispositif de naturalisation ordinaire des étrangers. Cet audit couvre tant les activités cantonales que communales. L'objectif principal a été de s'assurer que le cadre et le processus de décision en matière de naturalisation ordinaire des étrangers sont conformes aux principes de légalité et de bon emploi des deniers publics.

L'audit s'est limité au dispositif de naturalisation ordinaire des étrangers. Il n'a pas couvert les procédures de naturalisation des confédérés, ni les procédures facilitées de naturalisation des étrangers.

De façon générale, les rôles, les responsabilités et la répartition des tâches entre canton et communes sont insuffisamment définis. De même, les délais de traitement des dossiers sont encore trop longs, malgré les efforts déjà consentis pour réduire le nombre de demandes de naturalisation en attente.

Plus spécifiquement au **niveau du canton**, la Cour a relevé :

- des pratiques du secteur des naturalisations non stabilisées et peu formalisées ;
- un outil pour la gestion des dossiers de naturalisation obsolète et qui ne facilite pas le travail des collaborateurs du canton ;
- un processus encore trop manuel et « papier », qui engendre du travail administratif supplémentaire important et ne facilite pas les échanges entre les acteurs du dispositif ;
- des « temps morts » encore trop importants entre certaines étapes du processus, malgré une amélioration notable du délai de traitement pour les premières étapes administratives ;
- une communication inadéquate entre les acteurs du dispositif ;
- des taxes qui n'ont pas encore été adaptées à la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève ;
- une absence de statistiques facilement disponibles ne permettant pas de garantir que le montant de l'émolument fixé dans le nouveau règlement cantonal couvre effectivement l'ensemble des frais ;
- une formalisation et une documentation des contrôles insuffisantes ;
- des outils de pilotage incomplets qui ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble du dispositif, de guider l'ensemble de la procédure de naturalisation, de pouvoir identifier les « goulots d'étranglement », ni de prendre les mesures correctives appropriées.

La Cour a relevé, notamment au travers du questionnaire qui a été adressé aux **communes**, que les organisations et les pratiques étaient très hétérogènes de l'une à l'autre. Il n'existe pas d'uniformité dans le traitement des dossiers de naturalisation ordinaire, ce qui peut engendrer des traitements différenciés entre les candidats suivant la commune choisie.

Par ailleurs, en fonction de l'organisation mise en place et des tâches réalisées, la durée de traitement d'un dossier peut varier de quelques minutes à plusieurs heures. De même, les tâches réalisées par les communes diffèrent de l'une à l'autre, voire sont redondantes avec celles déjà réalisées par le canton.

Finalement, concernant spécifiquement **la Ville de Genève**, qui traite environ 40 % des dossiers de naturalisation ordinaire du canton, la Cour a notamment constaté 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 ;
- la procédure de naturalisation ne bénéficie pas d'un outil statistique adéquat. La Ville de Genève n'est pas en mesure de suivre les dossiers de naturalisation ordinaire, ni d'identifier les « goulots d'étranglement », ni de prendre d'éventuelles mesures correctrices pour réduire les « stocks » ou les délais de traitement des dossiers ;
- la délégation de compétence communale à la Commission des naturalisations du Conseil municipal est en contradiction avec la base légale.

Vu les objectifs cantonaux en matière de délai de traitement des dossiers et les exigences découlant des prochaines évolutions de la législation fédérale, la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers se doit d'être encore améliorée. Pour cela, **sept recommandations** ont été émises à l'attention du département de la sécurité et de l'économie (DSE) et **deux recommandations** ont été adressées à la Ville de Genève.

Toutes acceptées, elles visent en priorité à :

- clarifier les rôles, les responsabilités et les tâches des différents acteurs cantonaux et communaux ;
- définir et transmettre des instructions précises aux communes sur les travaux à réaliser et sur les points que le canton souhaite vérifier au travers de la procédure communale ;
- optimiser le processus de traitement des dossiers, notamment en rationalisant les étapes de traitement, en automatisant les flux lorsque cela est possible, ou encore en fiabilisant les données et en renforçant les outils de pilotage et de contrôle ;
- mettre en conformité l'organisation communale en Ville de Genève avec la législation cantonale.

Ce travail devra également intégrer les modifications qui seront à apporter au futur projet de loi sur la nationalité genevoise et son règlement d'application afin de se conformer aux nouvelles exigences fédérales.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes effectue un suivi des recommandations émises, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité les audités à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les neuf recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DES AUDITÉS

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des audités**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et aux recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	11
3.1. Cadre légal de la naturalisation ordinaire	11
3.1.1. Définitions de la naturalisation.....	11
3.1.2. Bases légales au niveau fédéral.....	11
3.1.3. Bases légales au niveau cantonal.....	13
3.1.4. Bases légales au niveau communal	14
3.2. Procédure de naturalisation ordinaire des étrangers	15
3.2.1. Démarche générale	15
3.2.2. Rôles et acteurs.....	15
3.3. Données statistiques sur la naturalisation ordinaire des étrangers	17
4. ANALYSE	18
4.1. Processus opérationnel.....	18
4.1.1. Contexte	18
4.1.1.1. Traitement du dossier par le secteur des naturalisations.....	19
4.1.1.2. Traitement du dossier par la commune.....	23
4.1.1.3. Traitement du dossier par la Confédération	25
4.1.1.4. Finalisation de la procédure de naturalisation pour les dossiers jugés favorablement.....	27
4.1.1.5. Cas particulier des dossiers jugés défavorablement.....	30
4.1.2. Constats.....	32
4.1.3. Risques découlant des constats.....	38
4.2. Pilotage et délais de traitement	39
4.2.1. Contexte	39
4.2.1.1. Pilotage.....	39
4.2.1.2. Analyse des délais internes de traitement.....	40
4.2.2. Constats.....	44
4.2.3. Risques découlant des constats.....	46
4.3. Communes genevoises	47
4.3.1. Contexte	47
4.3.2. Constats liés à toutes les communes genevoises.....	52
4.3.3. Constats complémentaires liés à la Ville de Genève	53
4.3.4. Risques découlant des constats.....	56
5. RECOMMANDATIONS	57
5.1. Recommandations.....	57
5.2. <i>Observations du DSE</i>	61
5.3. <i>Observations de la Ville de Genève</i>	62
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	65
7. DIVERS.....	70
7.1. Glossaire des risques	70
7.2. Remerciements	72

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
BIE	Bureau de l'intégration des étrangers
CID	Centre d'information et de documentation de la police
Cst-GE	Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (A 2 00)
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
HG	Hospice général
LAC	Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (B 6 05)
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0)
LNat	Loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 (A 4 05)
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OE-LN	Ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité du 23 novembre 2005 (RS 141.21)
PL	Projet de loi
RDU	Revenu déterminant unifié
RNat	Règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (A 4 05.01)
SACE	Service administratif du Conseil d'État
SARH	Service administratif et ressources humaines de la Chancellerie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour a identifié la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers comme représentant des enjeux socio-économiques importants au sein du canton de Genève avec :

- les nouvelles exigences ressortant de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE, A 2 00). L'article 210 Cst-GE indique que « ¹ L'État facilite l'accueil, la participation et l'intégration des personnes étrangères. ² Il facilite leur naturalisation. La procédure est simple et rapide. [...] » ;
- la modification des contraintes légales fédérales avec l'entrée en vigueur prochaine de la loi révisée sur la nationalité et son ordonnance d'exécution ;
- une multitude d'acteurs concernés (communaux-cantonaux-fédéraux) ;
- plus de 2'000 demandes de naturalisation ordinaire déposées chaque année ;
- des objectifs de délai et de performance de plus en plus forts.

Par ailleurs, la Cour a reçu une communication citoyenne faisant état de possibles dysfonctionnements dans le traitement des dossiers de naturalisation par la Commission des naturalisations de la Ville de Genève, comme le non-respect des délais de traitement des dossiers, l'illégalité des décisions rendues par la Commission ou le non-respect du règlement du Conseil municipal.

Ainsi il est apparu opportun à la Cour de réaliser un audit de légalité et de gestion de l'ensemble du dispositif de naturalisation ordinaire des étrangers en couvrant les activités du canton et celles des communes.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (article 38 alinéa 1 LSurv).

Par lettres du 1^{er} septembre 2015, la Cour a informé le conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE), le président du Conseil municipal et la maire de la Ville de Genève de sa décision d'entreprendre un audit de la procédure ordinaire genevoise en matière de naturalisation des étrangers. Il était précisé que l'audit aurait une portée transversale auprès des autorités cantonales, mais également de certaines autorités communales, dont celles de la Ville de Genève.

L'objectif principal de l'audit a été de s'assurer que le cadre et le processus de décision en matière de naturalisation ordinaire des étrangers sont conformes aux principes de légalité et de bon emploi des deniers publics. Sur ce dernier point, l'audit devait permettre d'identifier si le dispositif dans son ensemble est efficace, si des tâches redondantes existent et si des optimisations d'organisation ou de systèmes pourraient être proposées.

L'audit s'est limité au dispositif de naturalisation ordinaire des étrangers et n'a pas couvert :

- les procédures de naturalisation des confédérés, qui sont de la compétence du Conseil d'État et pour lesquelles aucune enquête n'est menée ;
- les procédures facilitées de naturalisation des étrangers, qui sont de la compétence du département fédéral.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. À l'occasion de la présente mission, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits préalablement effectués par des tiers.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, de la consultation d'un échantillon de dossiers de naturalisation ordinaire, de l'analyse d'une extraction de la base de données cantonale, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

Pour le canton :

- Deux secrétaires généraux adjoints du département de la sécurité et de l'économie (DSE) ;
- Le directeur de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ;
- Le directeur du service Suisses de l'OCPM ;
- Le chef du secteur des naturalisations de l'OCPM ;
- Des collaborateurs du secteur des naturalisations de l'OCPM ;
- Des collaborateurs du service administratif et ressources humaines (SARH) de la Chancellerie.

Pour la Ville de Genève :

- Le conseiller juridique à la direction du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) ;
- L'assistante de direction du DEUS ;
- La présidente de la Commission des naturalisations du Conseil municipal de la Ville de Genève.

Pour les communes d'Anières et Thônex :

- Le secrétaire général et le maire.

Par ailleurs, la Cour a envoyé un questionnaire aux secrétaires généraux des 45 communes genevoises afin de récolter un ensemble d'informations sur les aspects communaux de la procédure de naturalisation ordinaire.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des

risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations des audités.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel les audités indiquent le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Cadre légal de la naturalisation ordinaire

3.1.1. Définitions de la naturalisation

La nationalité suisse s'acquiert par filiation, par adoption, par naturalisation facilitée ou par naturalisation ordinaire. Il existe plusieurs types de naturalisation en Suisse :

- La **naturalisation facilitée** s'adresse en principe aux étrangers qui ont un lien de parenté avec une personne de nationalité suisse (conjoint ou parent). Elle relève de la compétence du département fédéral de justice et police et plus précisément du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), qui gère les procédures.
- La **naturalisation ordinaire** concerne les étrangers qui remplissent les conditions exigées par les bases légales fédérales, cantonales et communales telles que décrites dans les chapitres 3.1.2 à 3.1.4 du présent rapport. La décision de naturalisation relève des autorités fédérales, cantonales et communales.

La nationalité suisse s'acquiert par l'obtention d'un droit de citoyenneté cantonal et d'un droit de cité communal. Il est possible pour des confédérés de demander la nationalité d'un autre canton et/ou d'une autre commune que celle de leur origine (**naturalisation des confédérés**).

Comme indiqué au chapitre 1, ce rapport porte uniquement sur la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers au sein du canton de Genève.

3.1.2. Bases légales au niveau fédéral

Les bases légales actuelles

Le domaine de la naturalisation est actuellement régi par la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN, RS 141.0). De manière plus précise, la naturalisation ordinaire des étrangers est traitée aux articles 12 à 15c, qui précisent notamment que :

- Article 12 alinéa 1 : « *Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune* ».
- Article 12 alinéa 2 : « *La naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent* ».

La loi fédérale actuelle fixe à son article 14 les aptitudes minimales que le candidat doit remplir pour obtenir sa naturalisation :

- a) « *s'est intégré dans la communauté suisse ;*
- b) « *s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses ;*
- c) « *se conforme à l'ordre juridique suisse ;*
- d) « *ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse* ».

De même, il existe des conditions de résidence en Suisse, soit douze ans, dont les modalités de calcul en fonction de l'âge de résidence du candidat ou du lien marital sont fixées à l'article 15 LN.

Pour le surplus, la loi fédérale indique à son article 15a que « *le droit cantonal régit la procédure aux échelons cantonal et communal* ».

Il n'y a actuellement pas d'ordonnance fédérale d'exécution de la loi. La seule ordonnance existante (OE-LN du 23 novembre 2005, RS 141.21) concerne les émoluments perçus pour les décisions du SEM en application de la loi fédérale sur la nationalité.

La loi sur la nationalité révisée et son projet d'ordonnance d'exécution

Une nouvelle loi fédérale sur la nationalité a été adoptée le 20 juin 2014. Elle n'est pas encore entrée en vigueur. En août 2015, le département fédéral de justice et police a ouvert auprès des gouvernements cantonaux une procédure de consultation relative au projet d'ordonnance d'exécution de la loi sur la nationalité révisée. Cette procédure de consultation a pris fin en novembre 2015, mais les résultats ne sont pas encore connus au moment de la publication de notre audit.

La loi sur la nationalité révisée prévoit les modifications de fond ou de forme suivantes, pour qu'un candidat puisse prétendre à la naturalisation ordinaire :

- Deux conditions formelles selon l'article 9 :
 - « *il est titulaire d'une autorisation d'établissement ;*
 - *il apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans en tout, dont trois sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande* », la durée de résidence variant en fonction de l'âge du candidat au moment de la résidence en Suisse et/ou du lien marital.
- Trois conditions matérielles selon l'article 10, quelque peu différentes aux conditions existantes à l'article 14 de la loi actuelle :
 - « *son intégration est réussie ;*
 - *il s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse ;*
 - *il ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse* ».
- L'article 12 précise les modalités d'une intégration réussie :
 - a) « *le respect de la sécurité et de l'ordre publics ;*
 - b) *le respect des valeurs de la Constitution ;*
 - c) *l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit ;*
 - d) *la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation ;*
 - e) *l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale* ».

Par ailleurs, l'ordonnance fédérale aura pour objectif de préciser :

- les critères d'intégration mentionnés ci-dessus ;
- d'une part, les procédures relevant de la compétence de la Confédération et d'autre part la collaboration entre le SEM, les autres organes fédéraux et les autorités cantonales compétentes en matière de migration (par exemple : délais de traitement, directives uniformes applicables lors de la réalisation d'enquêtes, etc.) ;
- les émoluments liés aux décisions de première instance du SEM en application de la loi sur la nationalité (introduction des émoluments actuellement régis principalement par l'OE-LN, après leur adaptation).

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la nationalité et de son ordonnance d'exécution est prévue pour le 1^{er} janvier 2018.

3.1.3. Bases légales au niveau cantonal

À Genève, les principales bases légales applicables au domaine de la naturalisation ordinaire des étrangers trouvent leur fondement dans la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE, A 2 00) du 14 octobre 2012 qui indique, à son article 210, que :

- « ¹ *L'État facilite l'accueil, la participation et l'intégration des personnes étrangères* ».
- « ² *Il facilite leur naturalisation. La procédure est simple et rapide. Elle ne peut donner lieu qu'à un émolument destiné à la couverture des frais* ».

De plus, une loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 (LNat, A 4 05) et son règlement d'application du 15 juillet 1992 (RNat, A 4 05.01) ont été édictés. La section 2 de la LNat traite plus spécifiquement de la naturalisation d'étrangers.

Il en ressort notamment les éléments suivants :

- Tout comme le législateur fédéral, le canton a défini dans la loi cantonale les exigences minimales à remplir par un candidat à la nationalité genevoise, notamment en termes :
 - De conditions de résidence (article 11 alinéa 1) : « *L'étranger qui remplit les conditions du droit fédéral peut demander la nationalité genevoise s'il a résidé 2 ans dans le canton d'une manière effective, dont les 12 mois précédant l'introduction de sa demande* » ;
 - D'aptitudes (article 12) :
 - a) « *avoir avec le canton des attaches qui témoignent de son adaptation au mode de vie genevois* ;
 - b) *ne pas avoir été l'objet d'une ou de plusieurs condamnations révélant un réel mépris de nos lois* ;
 - c) *jouir d'une bonne réputation* ;
 - d) *avoir une situation permettant de subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille dont il a la charge* ;
 - e) *ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique* ;
 - f) *s'être intégré dans la communauté genevoise, et respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012* ».
- L'article 13 précise encore que le candidat « *doit indiquer la commune dont il veut obtenir le droit de cité* » et qu'« *il a le choix entre la commune où il réside ou l'une de celles où il a résidé* ».

La LNat fixe également la répartition des rôles et des compétences de chaque autorité, les étapes de la procédure de naturalisation ainsi que les modalités liées aux taxes perçues dans le cadre de la naturalisation.

Les taxes sont fixées par voie réglementaire, à l'article 12 RNat : taxe de 500 F (candidats de moins de 25 ans) ou entre 920 F et 3'680 F (candidats de plus de 25 ans) en fonction du niveau de revenu déterminant (RDU).

Un projet de loi (PL 11492) déposé le 18 juin 2014 vise à modifier l'article 22 LNat, en proposant de remplacer la taxe par un émolument, et ainsi d'adapter la législation cantonale aux exigences de la Constitution de la République et canton de Genève actuelle (Cst-GE). Ce projet de loi a fait l'objet de discussions en 2014 au sein de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. Le rapport de la Commission (PL 11492-A) a été déposé le 21 avril 2015 et n'a pas encore été voté par le Grand Conseil.

3.1.4. Bases légales au niveau communal

En ce qui concerne la commune, la LNat précise que :

- Article 15 : « *L'étranger âgé de moins de 25 ans doit obtenir, sous forme de préavis, le consentement du Conseil administratif ou du maire de la commune qu'il a choisie* ».
- Article 16 alinéas 1 et 2 : « ¹ *L'étranger âgé de plus de 25 ans doit obtenir, sous forme de consentement, le préavis de la commune qu'il a choisie.* ² *Ce préavis doit être donné par le Conseil municipal ou, sur délégation, par le Conseil administratif ou le maire [...]* ».

Outre le rôle et les compétences communales au sein de la procédure fixées dans la LNat, le domaine de la naturalisation ordinaire est aussi traité au niveau communal à travers divers articles de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (B 6 05, LAC), à savoir :

- Article 18 alinéa 2 lettre a : « *Le Conseil municipal siège à huis clos pour délibérer sur les demandes de naturalisation d'étrangers de plus de 25 ans* » ;
- Article 19 alinéa 2 : « *La délibération qui porte sur l'examen d'une demande de naturalisation a lieu en présence de la majorité des membres du Conseil* » ;
- Article 30 alinéa 1 lettre x : « *Le Conseil municipal délibère sur [...] les demandes de naturalisation d'étrangers âgés de plus de 25 ans ; toutefois, le Conseil municipal peut, par délégation révocable en tout temps, charger le Conseil administratif ou le maire de préavisier sur ces demandes* » ;
- Article 71 : « *Les délibérations relatives aux naturalisations sont approuvées par le Conseil d'État* ».

Finalement, chaque commune peut préciser certains éléments complémentaires au niveau de ses règlements communaux par rapport à la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers.

3.2. Procédure de naturalisation ordinaire des étrangers

Ce chapitre décrit de manière synthétique la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers. Le détail de cette procédure est repris étape par étape au chapitre d'analyse 4.1.

3.2.1. Démarche générale

L'étranger qui souhaite devenir suisse et qui remplit toutes les conditions doit retirer un dossier de demande de naturalisation au guichet de l'office cantonal compétent, soit auprès du secteur cantonal des naturalisations de l'OCPM.

Le candidat devra compléter puis déposer physiquement le dossier avec les pièces justificatives au guichet de l'office.

Le dossier complet sera alors analysé par le canton (vérification des pièces et enquête). En cas d'examen favorable, le canton transmet le dossier en parallèle à la commune et à la Confédération pour l'obtention du préavis communal et de l'autorisation fédérale.

À réception du préavis communal et de l'autorisation fédérale, le canton rend sa décision, soit : l'admission de la naturalisation, le refus de naturalisation ou, dans certains cas, une mise en suspens de la procédure.

Les candidats mineurs acquièrent la nationalité à la date de la décision du canton tandis que les candidats majeurs sont convoqués à une cérémonie de prestation de serment, événement lors duquel ils deviennent citoyens suisses.

3.2.2. Rôles et acteurs

Au niveau fédéral

Dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire, le **SEM**¹ examine uniquement s'il existe des informations au niveau fédéral qui empêchent une naturalisation, c'est-à-dire qu'il procède à un examen du respect de l'ordre juridique et de l'exclusion d'un risque relatif à la sécurité de la Suisse. Les autres conditions nécessaires pour une naturalisation (par exemple : délai de résidence, intégration, etc.) sont laissées à l'appréciation du canton et le SEM ne fait que se référer au rapport d'enquête reçu de la part du canton. Si les conditions légales fédérales sont remplies, le SEM accorde une autorisation fédérale au candidat à la naturalisation.

¹ Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) fait partie du département fédéral de justice et police. Il régit les conditions d'entrée, de séjour et de travail en Suisse. Il coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration des étrangers. À l'échelon fédéral, il a la compétence pour traiter les affaires de naturalisation.

Au niveau cantonal

Le **secteur des naturalisations** est l'autorité compétente en matière de naturalisation ordinaire au sein du canton de Genève. Il est rattaché au service Suisses de l'OCPM.

Il est scindé en deux groupes sous la responsabilité d'un chef de secteur :

- Le secrétariat, qui gère l'accueil des candidats et qui s'occupe de toutes les étapes de la procédure de naturalisation, à l'exception de l'enquête proprement dite. Ce groupe se compose de 5.5 collaborateurs fixes, dont un responsable.
- Les enquêteurs, qui sont en charge d'étudier le dossier du candidat et de procéder à une enquête sur sa personnalité et sur celles des membres de sa famille. Ce groupe se compose de 9 collaborateurs fixes, dont un responsable.

Conformément à l'article 14 LNat : « ¹Le Conseil d'État délègue au département chargé d'appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête sur la personnalité du candidat et sur celle des membres de sa famille ; il s'assure notamment que les conditions fixées à l'article 12 de la présente loi sont remplies. ² Il peut déléguer cette tâche à la commune dans laquelle la demande de naturalisation est présentée si celle-ci le souhaite. ³ Il ne peut être effectué plus d'une enquête sur le même candidat, la commune n'étant habilitée à procéder à une enquête que dans la seule mesure où cette faculté lui est déléguée par le Conseil d'État ». À ce jour, seul le secteur des naturalisations est habilité à réaliser une enquête sur le candidat. Aucune commune ne s'est vue déléguer cette tâche.

Le **Conseil d'État** rend la décision quant à la naturalisation du candidat, par le biais d'un arrêté d'admission ou d'un arrêté de refus. Dans ce dernier cas, **la direction juridique du département** de la sécurité et de l'économie (DSE) analyse le dossier du candidat pour valider la décision de refus proposée par le secteur des naturalisations.

Le **service administratif et ressources humaines de la Chancellerie** (SARH) offre un soutien à l'OCPM pour l'organisation de la cérémonie de prestation de serment. Elle récolte auprès des candidats majeurs l'émolument de Chancellerie, envoie les convocations et s'occupe des aspects logistiques de la prestation de serment.

Au niveau communal

La commune choisie par le candidat à la naturalisation (celle où il réside ou l'une de celles où il a résidé) doit délivrer un préavis positif ou négatif. Les bases légales et réglementaires ne précisent pas l'étendue des travaux à réaliser par la commune pour délivrer son préavis.

Selon les articles 15 et 16 LNat, l'autorité compétente pour délivrer le préavis dépend de l'âge du candidat (plus ou moins de 25 ans) et de l'organisation choisie par la commune pour traiter les demandes de naturalisation, à savoir :

- candidats de moins de 25 ans : préavis du **Conseil administratif ou du maire** (article 15 LNat) ;
- candidats de plus de 25 ans : préavis donné par le **Conseil municipal** ou, sur délégation, par le **Conseil administratif ou le maire** (article 16 alinéa 2 LNat).

3.3. Données statistiques sur la naturalisation ordinaire des étrangers

Nombre de dossiers déposés

Plus de 2'000 dossiers de naturalisation ordinaire sont déposés chaque année auprès du secteur des naturalisations, un dossier pouvant représenter aussi bien un candidat individuel qu'une famille avec enfants. Le tableau ci-après présente le nombre de dossiers par année de dépôt et par type de dossier (article 15 LNat : moins de 25 ans ou article 16 LNat : plus de 25 ans) pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 17 décembre 2015 :

Année du dépôt du dossier	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moins de 25 ans	778	851	984	1'031	970	968
Plus de 25 ans	1'129	1'291	1'298	1'441	1'062	1'140
Nb de dossiers déposés	1'907	2'142	2'282	2'472	2'032	2'108

Source : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour. Analyse réalisée par la Cour.

Nombre de naturalisations admises

Le tableau ci-après présente le nombre de naturalisations admises de personnes résidentes permanentes dans le canton sur la période 2010-2015, pour les moins et plus de 25 ans :

Année de la naturalisation	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moins de 25 ans	nd ⁽¹⁾	nd ⁽¹⁾	nd ⁽¹⁾	706	1'020	1'721
Plus de 25 ans	nd ⁽¹⁾	nd ⁽¹⁾	nd ⁽¹⁾	648	735	3'341
Nb de personnes naturalisées	2'550	3'109	1'975	1'354	1'755	5'062

Source : secrétariat d'État aux Migrations (SEM) — Système d'information central sur la migration (SYMIC), http://www.ge.ch/statistique/domaines/01/01_02_6/tableaux.asp#2.

(1) nd : non disponible.

Nombre de dossiers de naturalisations refusées

Le tableau ci-après présente le nombre de dossiers de naturalisations refusées par le Conseil d'État sur la période 2010-2015, pour les moins et plus de 25 ans :

Année du refus de la naturalisation	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moins de 25 ans	-	2	-	-	-	-
Plus de 25 ans	-	4	6	8	-	2
Nb de dossiers refusés	-	6	6	8	-	2

Source : arrêtés de refus de naturalisation genevoise signés par le Conseil d'État sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015.

Ainsi le nombre de demandes de naturalisation rejetées est négligeable par rapport au nombre de candidats naturalisés (moins de 1 %).

4. ANALYSE

4.1. Processus opérationnel

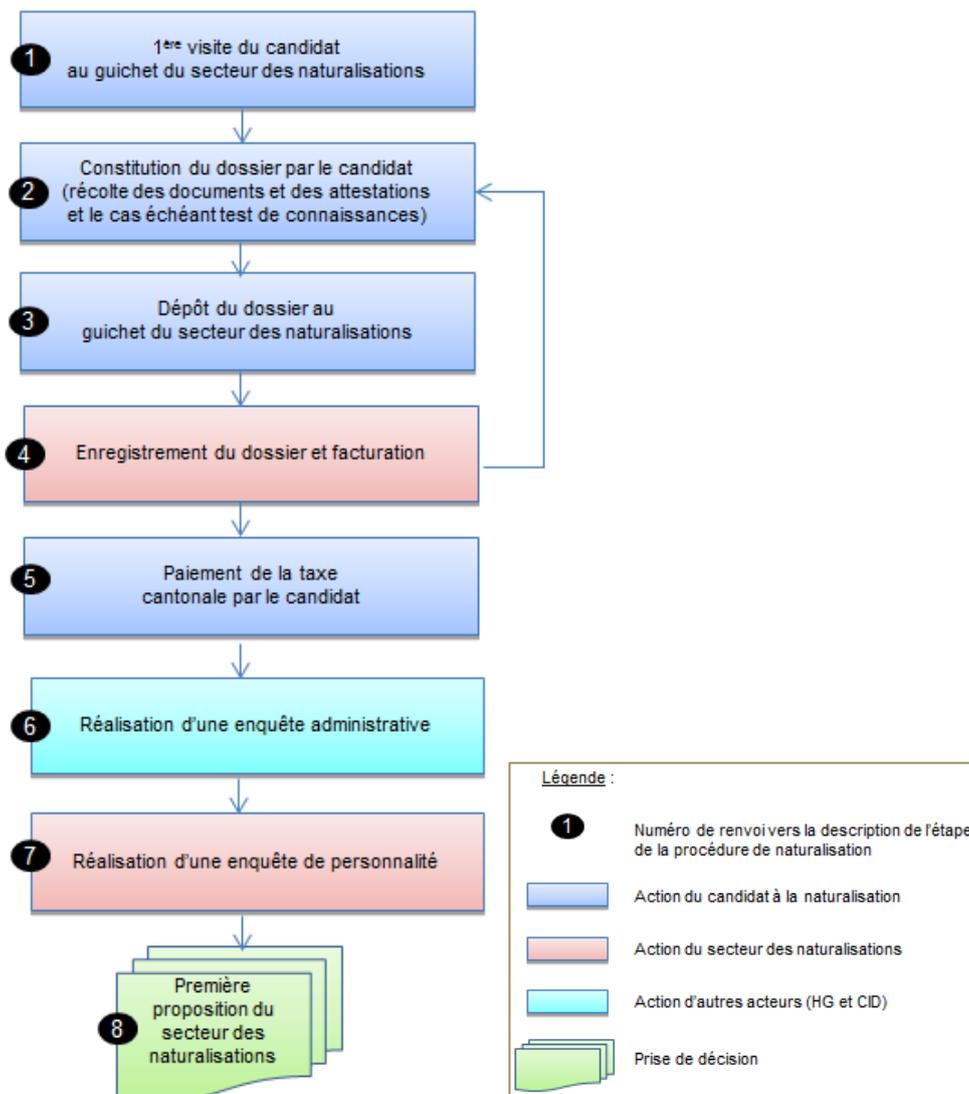
4.1.1. Contexte

Ce chapitre décrit le processus opérationnel de traitement d'un dossier de naturalisation ordinaire. Il est décomposé en 5 parties, représentant les différentes étapes du processus, à savoir :

- le traitement du dossier par le secteur des naturalisations (voir 4.1.1.1) ;
- le traitement du dossier par la commune (voir 4.1.1.2) ;
- le traitement du dossier par la Confédération (voir 4.1.1.3) ;
- la finalisation du dossier de naturalisation pour les dossiers jugés favorablement (voir 4.1.1.4) ;
- le cas particulier des dossiers jugés défavorablement (voir 4.1.1.5).

4.1.1.1. Traitement du dossier par le secteur des naturalisations

Le schéma ci-après présente les étapes du processus de naturalisation réalisées par le secteur des naturalisations, de la première visite du candidat au guichet jusqu'à la première décision du secteur des naturalisations.



1. Première visite du candidat au guichet du secteur des naturalisations

Le candidat qui remplit les conditions pour pouvoir déposer une demande de naturalisation doit se présenter au guichet du secteur des naturalisations afin :

- qu'un premier contrôle sur la recevabilité de la demande soit effectué ;
- de se voir remettre les formulaires et la liste des documents à fournir lors du dépôt du dossier, ainsi que les explications y relatives.

Il n'est pas possible pour un candidat de procéder à ces démarches par internet (« en ligne ») ni par envoi postal.

Le secrétariat du secteur des naturalisations s'assure par la consultation des bases informatiques cantonale et/ou fédérale que le candidat remplisse les conditions effectives de résidence sur le territoire suisse et sur le canton de Genève, à savoir :

- pour les exigences fédérales : douze ans en Suisse, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête (article 15 alinéa 1 LN) ;
- pour les exigences cantonales : deux ans de résidence dans le canton, dont les douze derniers mois qui précèdent l'introduction de la demande (article 11 alinéa 1 LNat) ainsi qu'avoir un titre de séjour valable pendant toute la durée de la procédure.

Le secrétariat délivre ensuite au candidat toutes les informations nécessaires pour la bonne compréhension de la procédure, les formulaires à remplir ainsi que la liste des documents à fournir. Il incite les candidats à s'inscrire dès que possible au test de validation des connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises.

2. Constitution du dossier par le candidat

Le candidat et, le cas échéant, son conjoint ou son partenaire enregistré et ses enfants mineurs doivent obligatoirement fournir les documents suivants pour pouvoir déposer valablement une demande en naturalisation (article 11 RNat) :¹

- a) « un acte tiré du registre de l'état civil suisse datant de moins de 6 mois ;
- b) une photographie ;
- c) une attestation de l'administration fiscale, datant de moins de 3 mois, certifiant qu'il a intégralement acquitté ses impôts ;
- d) une attestation de l'office des poursuites, datant de moins de 3 mois, certifiant qu'il n'a fait l'objet d'aucune poursuite en force ni acte de défaut de biens dans les 5 ans ;
- e) un extrait du casier judiciaire central, datant de moins de 3 mois, ne comportant aucune condamnation révélant un réel mépris de nos lois² ;
- f) une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues, publié par le Conseil de l'Europe ; la maîtrise du français est exigée pour la naturalisation ordinaire ;
- g) une attestation de réussite du test de validation des connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises.

² Sont exemptées de l'obligation de présenter une attestation au sens de l'alinéa 1, lettre f, les personnes qui sont de langue maternelle française, les personnes qui ont suivi l'enseignement obligatoire dans le canton de Genève ou les personnes qui sont titulaires d'un diplôme de langue reconnu.

³ Sont exemptées de l'obligation de présenter une attestation au sens de l'alinéa 1, lettre g, les personnes qui ont suivi l'enseignement obligatoire dans le canton de Genève.

⁴ Les personnes très âgées, analphabètes ou gravement atteintes dans leur santé sont dispensées de l'obligation de présenter une attestation au sens de l'alinéa 1, lettre f ou g. Elles sont toutefois astreintes à participer aux séances d'information à l'intégration proposées par les associations habilitées par le département. Sont libérées de cette obligation les personnes qui en raison de leur état de santé sont dans l'incapacité de suivre les séances d'information à l'intégration, ainsi que les personnes pour lesquelles l'autonomie est manifeste. »

² Dans les faits, le candidat doit fournir un extrait de casier judiciaire « vierge ».

Des documents supplémentaires peuvent être demandés par le secteur des naturalisations tels que les attestations de scolarité des enfants, le contrat de bail ou l'acte d'achat du logement principal pour permettre d'appréhender la situation globale du candidat.

Le test de validation des connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises se présente sous la forme d'un questionnaire à choix multiples (QCM) d'une heure et se passe dans les locaux de l'OCPM. Le délai d'attente pour l'inscription au test était d'environ 2 mois à fin 2015. En cas d'échec, le test ne peut être repassé qu'après un délai de carence de 3 mois. L'OCPM propose sur son site internet³ un didacticiel, élaboré en collaboration avec le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE), comportant divers modules et un « quizz » d'entraînement pour permettre aux candidats de se préparer au test dans les meilleures conditions possible.

3. Dépôt du dossier par le candidat au guichet du secteur des naturalisations

Une fois que le candidat a complété et signé le formulaire de demande et a récolté l'ensemble des pièces justificatives demandées, il retourne au guichet du secteur des naturalisations afin de déposer officiellement sa demande de naturalisation. Le secrétariat contrôle à nouveau la recevabilité du dossier ainsi que l'exhaustivité des documents remis. Seuls les dossiers recevables et complets sont acceptés.

4. Enregistrement du dossier et facturation

Le secrétariat enregistre la demande de naturalisation du candidat dans l'application métier « GestNatu »⁴. La saisie est généralement effectuée dans la semaine suivant le passage du candidat au guichet. La date de la saisie est le point de départ pour le calcul du délai de traitement des dossiers de naturalisation.

En parallèle à l'enregistrement, une facture est automatiquement établie pour envoi au candidat. Le montant de la taxe est fixé en fonction du niveau de revenu déterminant unifié (RDU) du candidat et du nombre de personnes présentées dans la demande. Les montants de la taxe sont précisés à l'article 12 du RNat :

« ¹ Le département perçoit, au moment du dépôt de la requête, une taxe ordinaire destinée à couvrir les frais de procédure de :

a) 920 F pour l'étranger de plus de 25 ans;

b) 500 F pour l'étranger de moins de 25 ans.

² La taxe ordinaire est doublée pour l'étranger dont le revenu déterminant, au sens de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005, est compris entre 40'001 F et 80'000 F.

³ La taxe est triplée lorsque le revenu déterminant est compris entre 80'001 F et 120'000 F.

⁴ La taxe est quadruplée au-delà d'un revenu déterminant de 120'001 F ».

³ <https://www.ge.ch/connaitre-la-suisse/>.

⁴ Le secteur des naturalisations utilise une application métier dénommée « GestNatu ». Elle permet pour chacun des dossiers traités d'avoir l'historique des dates des étapes principales, de l'enregistrement du dossier à la prestation de serment. Tous les collaborateurs du secteur ont accès à cette application, mais avec des droits d'accès et des profils différents pour la direction, le secrétariat et les enquêteurs. La Chancellerie a également accès à cette application afin d'y introduire les dates des étapes la concernant.

5. Paiement de la taxe cantonale

Le paiement de la taxe est exigible au moment de l'introduction de la demande et reste acquis à l'État, quelle que soit la décision prise au sujet de la demande de naturalisation.

6. Réalisation d'une enquête administrative

Suite au paiement de la taxe, le secrétariat procède à une enquête administrative en récoltant des informations auprès :

- de l'Hospice général (HG) : il s'agit d'identifier si le candidat perçoit ou a perçu des aides financières de la part de l'État afin d'apprécier la capacité économique du candidat ;
- du centre d'information et de documentation (CID) de la police genevoise : il s'agit de récolter des renseignements sur les interactions éventuelles du candidat avec la police afin d'apprécier son respect des lois et sa réputation.

Les échanges d'informations avec l'HG et le CID se font par courriels. Les résultats de l'enquête sont consignés dans le dossier papier du candidat pour ce qui concerne le CID et dans un répertoire informatique ad hoc pour ce qui concerne l'HG.

7. Réalisation d'une enquête de personnalité

Une fois l'enquête administrative réalisée, le secrétariat remet le dossier du candidat au coordinateur des enquêtes, ou au chef de secteur, qui l'attribue à un enquêteur. L'enquête a pour objectif de s'assurer que le candidat remplit bien les conditions et aptitudes fixées aux articles 11-12 LNat et 14-15 LN, notamment l'intégration au sein de la communauté genevoise. Pour se prononcer, l'enquêteur va notamment procéder à une analyse des documents du dossier, auditionner le candidat dans les locaux de l'OCPM, prendre contact avec les personnes indiquées en références, vérifier la domiciliation effective du candidat, effectuer des recherches annexes.

Le rapport de l'enquêteur est ensuite revu par un supérieur hiérarchique. Il peut s'agir du responsable des enquêteurs, du chef du secteur des naturalisations ou du directeur du service Suisses de l'OCPM. La revue est formalisée par la saisie dans l'application GestNatu de la date de fin de mise à l'enquête. Les enquêteurs ont uniquement un accès en lecture à l'application.

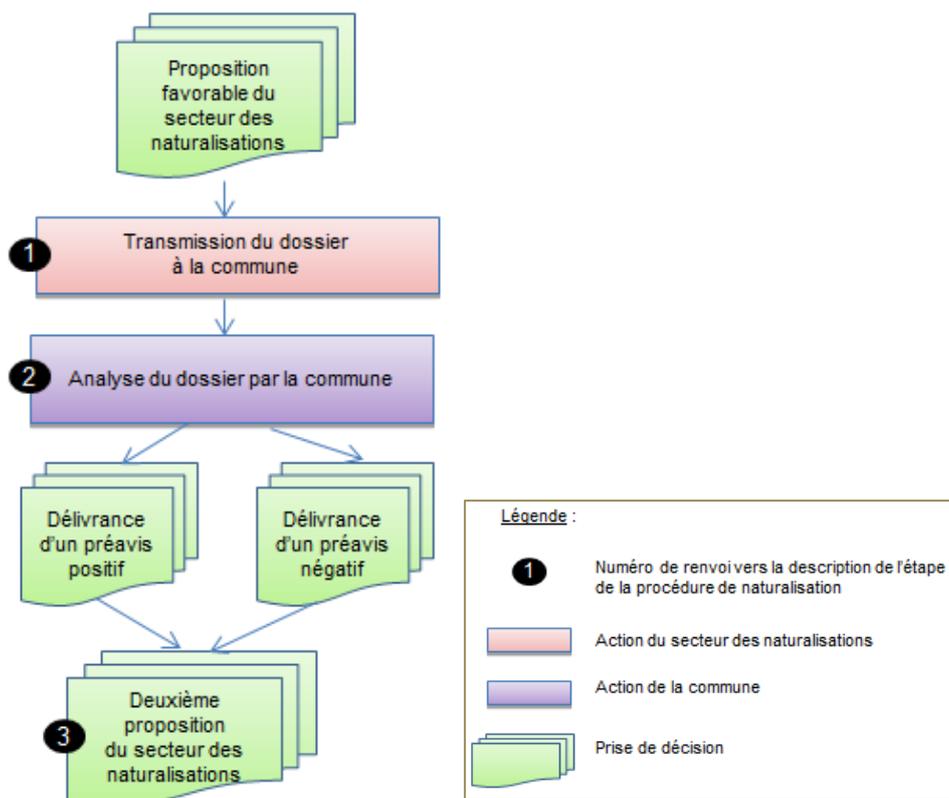
8. Première décision du secteur des naturalisations

Suite à l'enquête, le secteur des naturalisations prend sa première décision sur le dossier du candidat à la naturalisation ordinaire :

- Si l'enquête montre que le candidat a les aptitudes à se faire naturaliser alors il rend une décision favorable et transmet le dossier aux autorités communales (voir chapitre 4.1.1.2) et fédérales (voir chapitre 4.1.1.3).
- En revanche, si l'enquête montre que le candidat ne remplit pas les conditions pour la naturalisation, alors le secteur des naturalisations peut soit mettre le dossier du candidat en suspens, soit se prononcer contre une naturalisation (voir chapitre 4.1.1.5).

4.1.1.2. Traitement du dossier par la commune

Le schéma ci-après présente le traitement du dossier par la commune :



1. Transmission du dossier favorable à la commune

Le secrétariat du secteur des naturalisations transmet le dossier par courrier à la commune choisie par le candidat (celle où il réside ou l'une de celles où il a résidé).

Le dossier transmis comprend : une copie du rapport de l'enquêteur cantonal, la photographie du candidat ainsi que le formulaire du préavis communal attendu en retour.

L'envoi des dossiers aux communes est réalisé au fur et à mesure, selon une fréquence aléatoire qui varie en fonction du niveau d'activités du secteur (l'envoi peut ainsi être immédiat ou différé). Il peut comporter un dossier comme un carton comprenant un lot de plusieurs dizaines de dossiers.

2. Analyse du dossier par la commune

Les démarches communales sont laissées à la propre appréciation de la commune. De la même manière, les communes sont libres de s'organiser comme elles le souhaitent pour délivrer le préavis communal, dans les limites des exigences légales. La LNat précise à ses articles 15 et 16 l'autorité communale compétente en fonction de l'âge du candidat. Une distinction est établie entre les candidats de plus ou moins de 25 ans.

La commune délivre à l'attention du secteur des naturalisations soit un préavis positif soit un préavis négatif. Tout préavis négatif doit être motivé sur la base de l'article 12 LNat.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de préavis émis par les communes genevoises, ainsi que la nature du préavis, pour les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015 :

Année de décision de la commune	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nb de préavis positifs délivrés	135	489	861	763	1'975	3'197
Nb de préavis négatifs délivrés	-	3	2	4	4	15
Nb total (1)	135	492	863	767	1'979	3'212

Source : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour. Analyse réalisée par la Cour.

(1) Seul le dernier préavis émis par la commune a été considéré dans ce tableau.

Parallèlement à l'envoi « papier » de son préavis au secteur des naturalisations, la commune doit également envoyer, conformément aux articles 17 et 18 RNat, une lettre au candidat pour l'informer du résultat de son préavis.

3. Deuxième décision du secteur des naturalisations

À réception d'un préavis communal négatif, le secteur des naturalisations procède à une analyse des motifs qui ont conduit la commune à émettre le préavis. Le secteur des naturalisations peut décider :

- de ne pas suivre le préavis de la commune, si les motifs sont jugés infondés, et de poursuivre favorablement la procédure de naturalisation (voir chapitre 4.1.1.4) ;
- de mettre en suspens le dossier du candidat, s'il s'avère que la commune a fourni un éclairage nouveau sur la situation du candidat (voir chapitre 4.1.1.5).

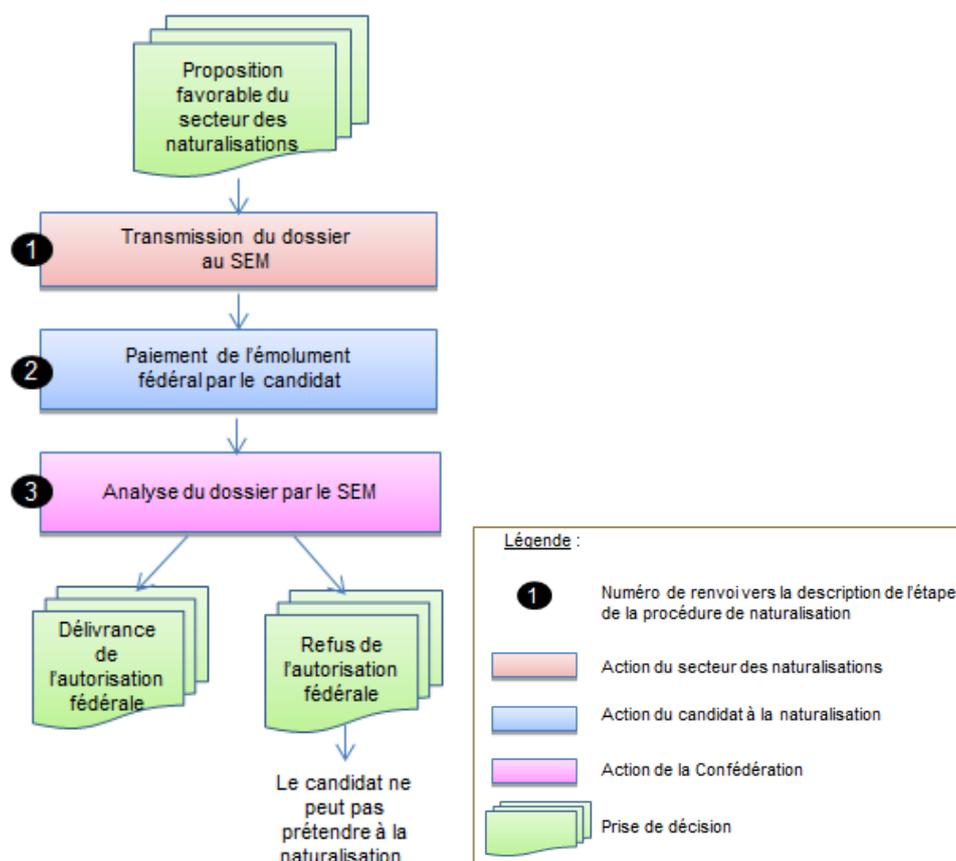
Sur l'ensemble de la période examinée (dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015), les communes ont émis 47 préavis négatifs⁵, dont 19 ont été « rectifiés » par la commune et sont devenus des préavis positifs (40 %) après échange avec le secteur des naturalisations. Parmi les 28 dossiers restants avec un préavis communal négatif :

- 15 n'ont pour l'instant pas abouti à une naturalisation et ont été soit mis en suspens, soit archivés sans naturalisation faute de nouvelles des candidats ;
- 9 ont abouti à une naturalisation ;
- 4 sont encore en cours de traitement par la Confédération.

⁵ Source : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour. Analyse réalisée par la Cour.

4.1.1.3. Traitement du dossier par la Confédération

Parallèlement à l'envoi du dossier à la commune, le secteur des naturalisations transmet le dossier au SEM. Le schéma ci-après présente le traitement du dossier par la Confédération :



1. Transmission du dossier favorable à la Confédération

Le secrétariat du secteur des naturalisations transmet par courrier au SEM les dossiers favorables des candidats. Cet envoi à la Confédération est réalisé en même temps que celui aux communes, et selon les mêmes modalités (fréquence et nombre plus ou moins important de dossiers).

Le dossier envoyé comprend : le formulaire fédéral rempli par le candidat, une copie du rapport de l'enquêteur cantonal, un historique des dates de séjour/résidence du candidat, l'original du casier judiciaire ainsi que le formulaire de l'autorisation fédérale attendu en retour.

2. Paiement de l'émolument fédéral

La Confédération exige du candidat le paiement d'un émolument pour délivrer l'autorisation fédérale. Selon l'article 3 alinéa 1 lettre a OE-LN, le montant de l'émolument est de :

- 50 F pour un mineur ;
- 100 F pour un majeur (enfants inclus) ;
- 150 F pour des conjoints formulant simultanément une demande (enfants inclus).

3. Analyse du dossier par le SEM

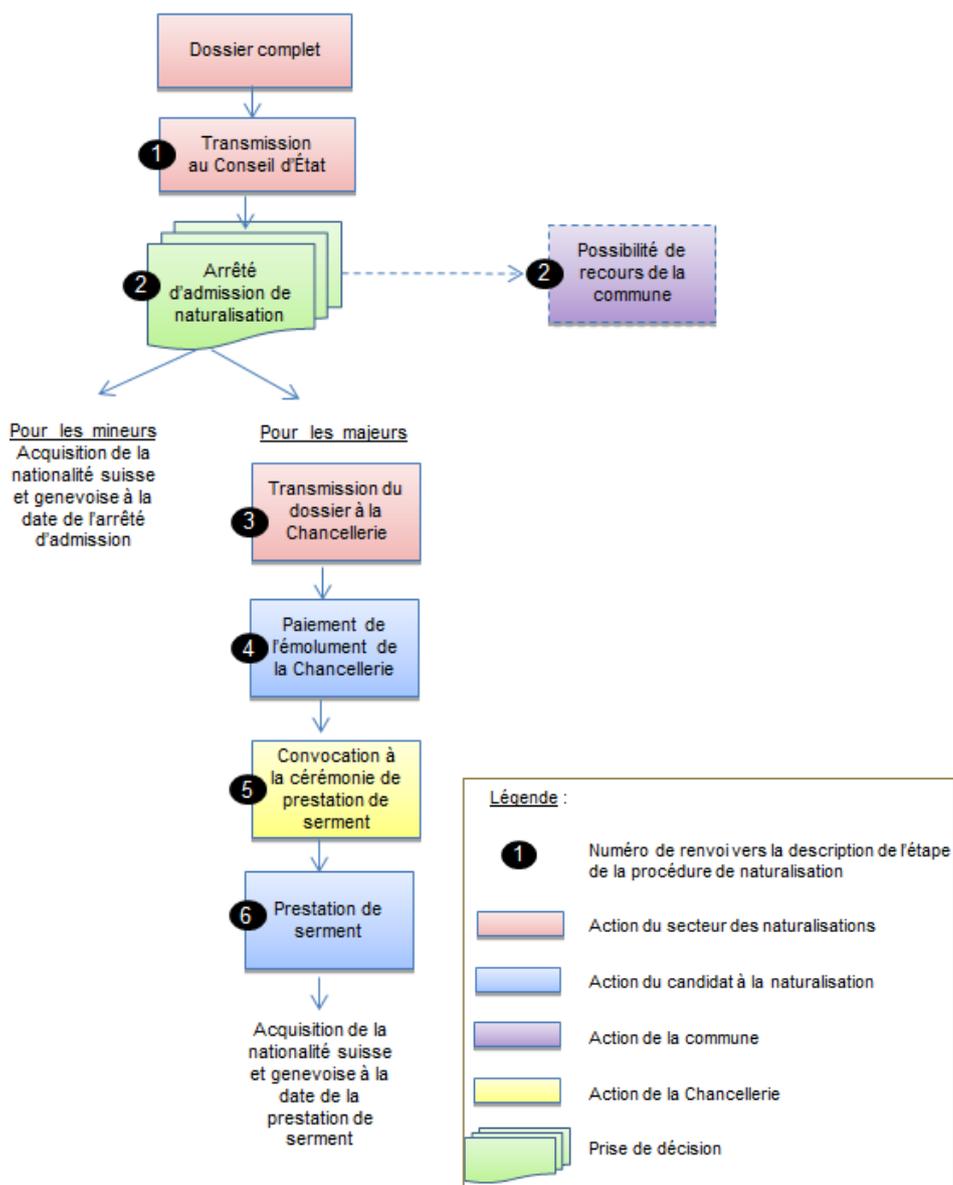
Le SEM procède à un examen global des critères d'aptitude, ainsi que du respect de l'ordre juridique et de l'exclusion d'un risque relatif à la sécurité de la Suisse. Si aucun élément ne remet en cause les conditions légales fédérales à la naturalisation, le SEM accorde l'autorisation fédérale (voir alors chapitre 4.1.1.4).

Actuellement, cette autorisation est valable pendant trois ans et peut être prolongée (article 13 alinéa 3 LN). Pour le futur, la loi révisée sur la nationalité prévoit à son article 14 alinéa 1 que : *« l'autorité cantonale compétente rend la décision de naturalisation dans le délai d'un an à compter de l'octroi de l'autorisation fédérale. Passé ce délai, celle-ci échoit »*. Le projet d'ordonnance fédérale relative à la loi révisée sur la nationalité mis en consultation vient compléter cette disposition et précise, à son article 13 alinéa 2, que le canton *« réexamine la question de la participation à la vie économique ou de l'acquisition d'une formation si la naturalisation ne peut avoir lieu dans les six mois suivants l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation »*.

Si les conditions légales fédérales ne sont pas remplies, alors aucune autorisation n'est délivrée par le SEM et le candidat ne peut pas prétendre à la naturalisation. En effet, contrairement à la commune qui ne donne qu'un préavis, la décision positive de la Confédération est obligatoire pour être naturalisé : *« La naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent (article 12 alinéa 2 LN) »*.

4.1.1.4. Finalisation de la procédure de naturalisation pour les dossiers jugés favorablement

Dès que le dossier est complet, c'est-à-dire dès que le préavis communal et l'autorisation fédérale ont été réceptionnés par le secteur des naturalisations, ce dernier finalise la procédure de naturalisation, dont les étapes sont présentées dans le schéma ci-dessous :



1. Transmission du dossier au Conseil d'État

Le secrétariat du secteur des naturalisations prépare la liste récapitulative des dossiers à transmettre au Conseil d'État ainsi que les projets d'arrêtés d'admission individuels des candidats à la naturalisation. Ces documents sont envoyés, avec les dossiers des candidats, sous format papier, au service administratif du Conseil d'État (SACE).

2. Arrêté d'admission de naturalisation

Le Conseil d'État signe les arrêtés d'admission de naturalisation lors de ses séances hebdomadaires. Il suit généralement la décision du secteur des naturalisations. Aucune décision favorable du secteur des naturalisations n'a, jusqu'à ce jour, été remise en cause par le Conseil d'État. La commune, dont le préavis n'a pas été suivi par le Conseil d'État, peut recourir contre cette décision (article 19 LNat)⁶.

Pour les candidats mineurs, l'acquisition de la nationalité suisse et genevoise prend effet à la date de l'arrêté du Conseil d'État.

3. Transmission du dossier à la Chancellerie

Les arrêtés signés sont envoyés en format papier au secrétariat du secteur des naturalisations ainsi qu'au service administratif et ressources humaines de la Chancellerie (SARH). Ce dernier est en charge de communiquer à tous les candidats l'arrêté du Conseil d'État et, pour les candidats majeurs, la facture de l'émolument de Chancellerie. Il saisit également dans l'application GestNatu la date de l'arrêté.

4. Paiement de l'émolument de Chancellerie

L'émolument est de 380 F par dossier (que le dossier compte un ou plusieurs candidats) :

- 350 F pour l'émolument de la Chancellerie ;
- 30 F pour le certificat de naturalisation.

5. Convocation à la cérémonie de prestation de serment

Une fois l'émolument de Chancellerie payé, le SARH saisit dans l'application GestNatu la date de paiement puis inscrit les candidats pour la prochaine cérémonie de prestation de serment disponible. Une lettre de convocation à la cérémonie est généralement envoyée au candidat un mois avant la date de la prestation de serment. Le SARH saisit la date d'envoi de la convocation dans l'application GestNatu.

6. Prestation de serment

Depuis mi-2015, un nouveau format de prestation de serment a été mis en place permettant à plus de trois cents candidats de prêter serment en une seule cérémonie. Deux cérémonies sont généralement organisées sur la même journée (une le matin et une l'après-midi).

La prestation de serment s'inscrit comme un véritable acte d'intégration des étrangers et a été conçue en partenariat avec le bureau d'intégration des étrangers (BIE). Les aspects logistiques sont gérés par le SARH, qui joue un rôle de soutien pour le secteur des naturalisations.

Pour les majeurs, la prestation de serment vient clôturer la procédure de naturalisation et ils acquièrent la nationalité suisse et genevoise à cette date (article 25 LNat).

⁶ À teneur de la jurisprudence publiée par la Chambre administrative de la Cour de justice, seule la Ville de Genève a déposé deux recours, les 3 et 6 juillet 2009. Ces deux recours ont été rejetés sur le fond (ATA 154/2010 et ATA 238/2010).

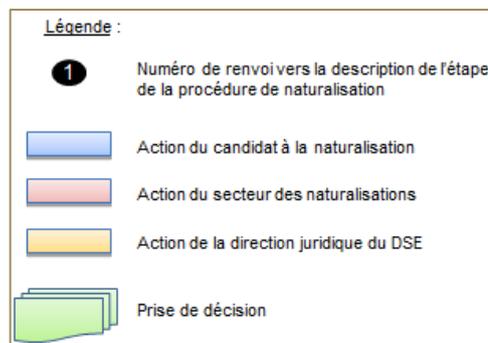
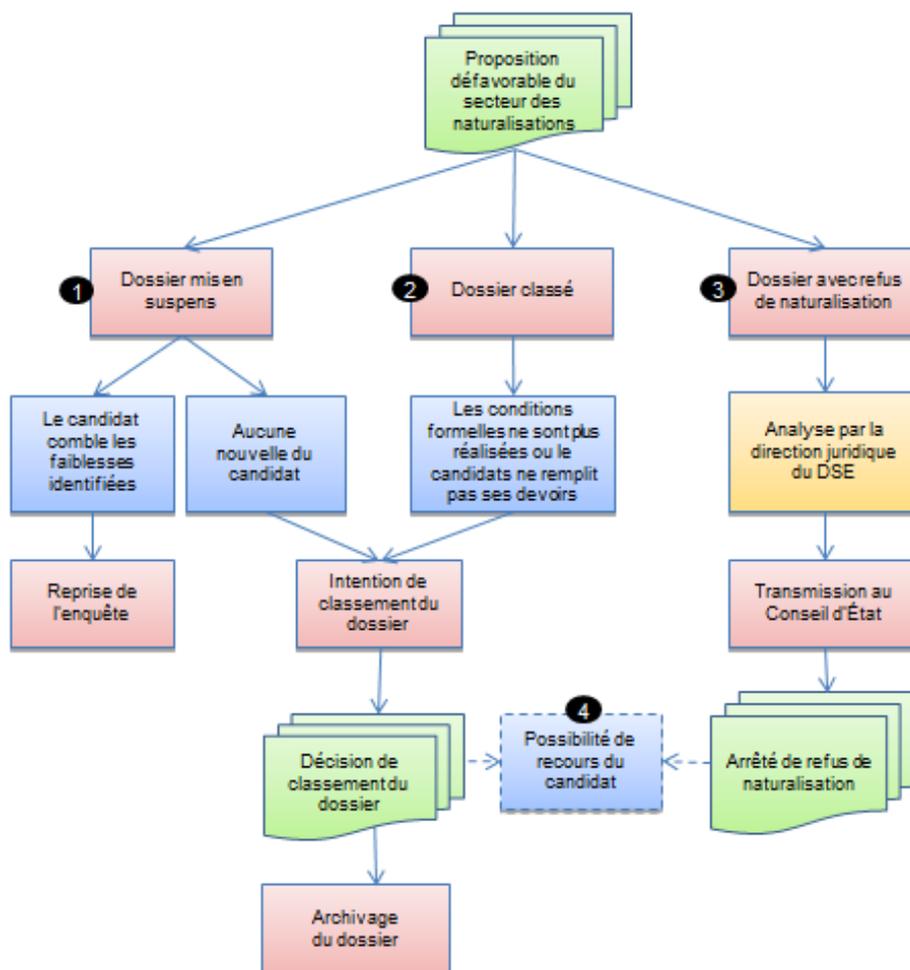
Suite à la prestation de serment, le secrétariat du secteur des naturalisations diffuse l'information aux autres services étatiques (office d'état civil, office fédéral des migrations, etc.) conformément à l'article 33 du RNat.

4.1.1.5. Cas particulier des dossiers jugés défavorablement

Concernant les dossiers jugés défavorablement par l'enquêteur cantonal, le secteur des naturalisations a trois choix :

- mettre le dossier en suspens ;
- prendre une décision d'irrecevabilité ou de classement ;
- préparer un arrêté de refus de naturalisation.

Le schéma ci-dessous présente les trois cas de figure :



1. Dossier mis en suspens

Suite à l'enquête sur le candidat à la naturalisation, le secteur des naturalisations peut décider de mettre en suspens le dossier s'il estime que certaines aptitudes ne sont pas remplies mais peuvent l'être à une échéance raisonnable (par exemple : niveau de langue française, intégration dans la vie locale, etc.). Un courrier est alors envoyé au candidat afin de lui indiquer la carence, les actions à entreprendre et le délai pour corriger la situation et relancer la suite de la procédure. Le délai accordé est de maximum trois ans. Le candidat est le seul responsable pour relancer son dossier : si, passé le délai de trois ans, il n'a pas repris contact avec le secteur des naturalisations, alors son dossier est archivé.

2. Dossier classé

Suite à l'enquête sur le candidat à la naturalisation, le secteur des naturalisations peut également décider de classer le dossier s'il estime qu'il est devenu irrecevable (par exemple : domiciliation effective en dehors de la Suisse ou candidat ne répondant pas aux demandes). Avant l'établissement d'une décision, une intention de classement est adressée par le secteur des naturalisations au candidat au sens de l'article 41 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA, E 5 10)⁷.

3. Dossier avec refus de naturalisation

Si, suite à l'enquête, le secteur des naturalisations estime que le candidat ne remplit pas les conditions à la naturalisation et qu'il ne les remplira vraisemblablement jamais (par exemple : un candidat qui habite depuis plus de vingt ans à Genève, mais qui n'est pas intégré et qui ne montre aucune volonté d'intégration à la vie locale), il rédige une note à l'intention de la direction juridique du département pour validation, d'un point de vue juridique, des motifs du refus de la naturalisation. La direction juridique peut :

- demander un complément d'enquête au secteur des naturalisations pour étayer la décision de refus ;
- demander une mise en suspens du dossier pour laisser une chance au candidat de combler ses lacunes ;
- rédiger un projet d'arrêté de refus de naturalisation, en collaboration avec le secteur des naturalisations, à faire signer par le Conseil d'État.

4. Recours du candidat

Le candidat peut faire appel de la décision de refus de naturalisation prise par le Conseil d'État. La direction juridique du département s'occupe de gérer les dossiers contentieux. Sur les vingt-deux refus de naturalisation prononcés par le Conseil d'État, onze candidats ont déposé un recours auprès des tribunaux (50 % des dossiers). Seuls deux recours ont été acceptés⁸.

⁷ Article 41 LPA : « Les parties ont le droit d'être entendues par l'autorité compétente avant que ne soit prise une décision [...] ».

⁸ Source : arrêtés de refus de naturalisation genevoise signés par le Conseil d'État sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015.

4.1.2. Constats

Constat n° 1 : des rôles, des responsabilités et une répartition des tâches insuffisamment définis entre les acteurs cantonaux et communaux

Dans les limites du cadre légal cantonal, à savoir l'obligation pour une commune d'émettre un préavis pour les dossiers que le secteur des naturalisations lui transmet, les démarches communales sont laissées à la propre appréciation de chaque commune. Le secteur des naturalisations ne transmet pas d'instructions précises et n'a pas rédigé de cahier des charges spécifique à l'intention des communes, afin de préciser les tâches ou thèmes qu'elles doivent ou non prendre en compte ou vérifier.

Cette absence de définition a eu, par exemple, pour conséquences⁹ :

- Un manque de connaissances de certaines communes quant à leurs droits et compétences en matière de traitement des dossiers de naturalisation ; des communes ne savent pas quels points elles doivent vérifier, les moyens à leur disposition et comment elles doivent interpréter les éléments indiqués dans le rapport d'enquête reçu du canton.
- Des interprétations communales divergentes de la législation cantonale quant aux exigences à remplir par les candidats à la naturalisation. Par exemple, certaines communes basent leur préavis négatif sur des motifs erronés, tels que des renseignements de police n'impliquant pas de condamnations ou d'inscriptions au casier judiciaire ou se méprennent sur la notion de niveau de langue française devant être effectivement atteint par un candidat ou sa famille.
- Des cérémonies communales sont parfois organisées pour les candidats à la naturalisation avant même que leur procédure de naturalisation ne soit finalisée pouvant ainsi créer une confusion pour le candidat qui croit alors que sa naturalisation est déjà acquise.
- Des traitements différenciés en fonction de la commune comme la mise en suspens de certains dossiers et la demande de la commune au candidat de combler une lacune ; or, celle-ci porte généralement sur un thème que le canton n'a pas jugé problématique lors de son enquête.
- Des redondances dans les vérifications effectuées par le canton et par la commune. C'est par exemple le cas sur les thèmes suivant : le niveau de langue française, le degré d'intégration, la notion de domicile effectif, l'absence de motivation des candidats ou encore leur méconnaissance du système suisse.

Constat n° 2 : des bases légales et réglementaires ambiguës

La Cour a relevé des ambiguïtés entre certains articles de la législation cantonale actuellement en vigueur. Par exemple :

- L'article 18 alinéa 1 LNat indique quant à la décision du Conseil d'État qu'« *il statue par arrêté ; sa décision, communiquée également à la commune concernée, est motivée en cas de refus* ». L'article 33 RNat précise pour sa part que « *le département communique les cas d'acquisition de la nationalité genevoise par décision de l'autorité :*
 - *à la Chancellerie d'État,*

⁹ En ce qui concerne le détail de l'organisation mise en place par les communes, ainsi que les tâches ou thèmes effectivement vérifiés par celles-ci, se reporter aux éléments indiqués au chapitre 4.3.

- au service état civil et légalisations,
- à l'office cantonal de la population et des migrations,
- à l'Office fédéral des migrations,
- au service Suisses (secteur passeports) ».

Ainsi, selon la LNat la commune devrait être informée, mais pas d'autres acteurs comme l'état civil ou l'office fédéral des migrations, alors que le RNat indique l'inverse. En pratique, actuellement, les communes ne sont pas informées de l'arrêté du Conseil d'État, mis à part la Ville de Genève qui est incluse a posteriori dans la liste de diffusion de la Chancellerie, alors que toutes les communes devraient recevoir toutes les décisions quant à une naturalisation les concernant, faute de quoi elles ne peuvent pas exercer leur droit de recours (article 19 LNat).

- L'article 18 alinéas 3 et 4 LNat précise par rapport à l'arrêté du Conseil d'État que « *s'il admet la demande d'un étranger, âgé de moins de 25 ans, qui satisfait aux conditions légales, sa décision est définitive* » et que « *s'il admet la demande d'un étranger, âgé de plus de 25 ans, sa décision est définitive et il fixe la taxe d'admission prévue à l'article 22 de la présente loi* ». Toutefois, l'article 22 LNat, de même que l'article 12 RNat, concernent et fixent la taxe qui est prélevée par le secteur des naturalisations au moment du dépôt de la demande de naturalisation par un candidat (quel que soit son âge) et non pas l'émolument prélevé par la Chancellerie en fin de procédure et auquel l'article 18 alinéa 4 fait référence en réalité. Ainsi, il y a ambiguïté quant aux bases légales applicables et au « type » de dossier (moins ou plus de 25 ans, mineur ou majeur).
- Le candidat doit présenter sa requête accompagnée, conformément à l'article 11 lettre e RNat : d'« *un extrait du casier judiciaire central, datant de moins de 3 mois, ne comportant aucune condamnation révélant un réel mépris de nos lois* ». Or, la notion d'une condamnation répondant ou non à « un réel mépris des lois » n'est pas clairement précisée et pourrait donner lieu à des interprétations divergentes.
- Le candidat doit aussi présenter sa requête accompagnée, conformément à l'article 11 lettre f RNat : d'« *une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues, publié par le Conseil de l'Europe ; la maîtrise du français est exigée pour la naturalisation ordinaire* ». Dès lors, le niveau de langue devant être atteint par un candidat reste ambigu, la notion de « niveau A2 de la langue nationale » pouvant être en opposition dans certains cas avec celle de « l'exigence de la maîtrise du français ».

Constat n° 3 : une communication inadéquate entre les acteurs du dispositif

La Cour a constaté une communication lacunaire entre les acteurs du dispositif et ceci à plusieurs niveaux. C'est par exemple le cas pour les étapes suivantes de la procédure :

- Il peut arriver que certaines communes mettent en suspens un dossier pendant plusieurs mois¹⁰, sans en informer pour autant le secteur cantonal des naturalisations, bien que ce dernier soit le garant de la durée totale de traitement d'une procédure.
- Une communication imprécise a été relevée par rapport à la délivrance ou à la prise en compte des préavis communaux négatifs. Ainsi, les communes ne se justifient pas et n'indiquent pas toujours au secteur

¹⁰ Se reporter pour plus de détail à ce propos au chapitre 4.3.

cantonal les motifs qui les ont conduites à émettre un préavis négatif. De son côté, le canton ne communique pas toujours à la commune sa décision vis-à-vis de la prise en compte du préavis négatif qu'elle a émis.

- Parmi les communes, seule la Ville de Genève est informée par la Chancellerie de la liste des nouveaux naturalisés.

Par ailleurs, la Cour a remarqué que la diffusion de l'information des nouveaux naturalisés aux divers services de l'administration publique (OCPM pour les porteurs d'un permis B/C/F/L, état civil, département fédéral des affaires militaires, etc.) est réalisée à trois reprises :

- d'une part, par la Chancellerie au moment de l'organisation de la cérémonie de prestation de serment, puis une seconde fois par l'envoi d'une confirmation après la tenue de la cérémonie ;
- d'autre part, par le secteur des naturalisations suite à la tenue de la cérémonie de prestation de serment. Dans les faits, seule cette communication devrait être réalisée.

Constat n° 4 : des pratiques du secteur des naturalisations non stabilisées et peu formalisées

Au cours des dernières années, les pratiques du secteur des naturalisations ont fortement évolué. Par exemple, il était d'usage d'envoyer à la commune et à la Confédération les dossiers pour lesquels le secteur des naturalisations pensait émettre un préavis « défavorable », pour obtenir un second avis ; désormais, seuls les dossiers « favorables » sont transmis par le secteur des naturalisations, en application de l'article 13 alinéa 2 RNat.

Par ailleurs, des mesures « simplificatrices » ont été prises de manière temporaire, essentiellement pour les dossiers traités en 2014 et 2015 par le secteur des naturalisations, afin d'accélérer le traitement des dossiers et résorber les stocks importants de dossiers à traiter. Dans ce cadre, les auditions de candidats ont par exemple le plus souvent été remplacées par des entretiens téléphoniques.

D'autres mesures ont également été prises afin d'objectiver au maximum les conditions d'accès à la naturalisation, notamment pour l'appréciation du niveau de langue française requis (certificat) et les connaissances du système suisse (test et attestation).

En outre, aucune procédure ne détaille la marche à suivre en cas de retour d'un préavis communal négatif (par exemple : nature des échanges à avoir avec la commune, documentation de la décision du canton, etc.). En pratique, il n'y a pas de systématique du secteur des naturalisations dans la prise en compte de ces préavis négatifs. En effet, l'analyse des dossiers par la Cour a montré que celle-ci reste aléatoire, au cas par cas, malgré des motifs similaires.

Constat n° 5 : une application pour la gestion des dossiers de naturalisation obsolète

L'application métier GestNatu est obsolète et ne facilite pas le travail des collaborateurs du secteur des naturalisations et de la Chancellerie, ni les échanges entre les différents acteurs concernés. En effet :

- L'application n'est pas interfacée avec les autres systèmes utilisés par les collaborateurs du secteur des naturalisations (par exemple, Calvin¹¹ ou RDU¹²). Dès lors, les collaborateurs doivent travailler en parallèle avec différents systèmes et faire des recherches individuelles et manuelles qui peuvent prendre du temps. De même, à l'exception des invitations à payer émises par l'OCPM, il n'y a pas d'interface avec la CFI¹³ pour la facturation et le suivi des encaissements des taxes et émoluments du secteur des naturalisations et de la Chancellerie, ce qui implique de nombreuses tâches et ressaisies manuelles.
- L'application ne permet pas de gérer les dossiers électroniquement. Ainsi, aucun fichier ne peut y être attaché, et les dossiers doivent obligatoirement être traités séparément sous un format « papier ».
- Il n'est pas possible d'établir des listes de tâches à réaliser pour un collaborateur ; cela oblige celui-ci à noter lui-même de manière séparée sur une liste personnelle les noms de dossiers dont il a la charge, les travaux dont il doit s'occuper, les relances à effectuer, etc.
- L'application ne dispose pas d'alerte ou d'échéancier qui indiquerait par exemple qu'un dossier a été transmis depuis plus de X jours à la commune ou à la Confédération, ou qui permettrait de mettre en évidence les dossiers inactifs. À ce propos, les analyses de la Cour¹⁴ ont permis d'identifier que 2.5 % des dossiers déposés pendant la période 2010-2015 sont inactifs depuis plus d'un an.
- L'ancienneté de l'application et les nombreux « dysfonctionnements » informatiques (« bugs ») empêchent les collaborateurs de réaliser un travail efficient. Par exemple, l'application comporte quelques modèles de lettres utiles pour les collaborateurs de la Chancellerie, mais pour lesquelles une modification nécessite l'intervention de la direction générale des systèmes d'information (DGSI) de l'État de Genève. De même, l'application ne permet pas d'extraire une liste de plus de trois cents noms, alors qu'une cérémonie de prestation de serment peut nécessiter l'envoi de plus de trois cents convocations ; cela nécessite alors d'extraire et de travailler sur plusieurs listes en parallèle pour un même événement.

Constat n° 6 : un processus encore trop manuel et « papier »

Les dossiers de naturalisation sont gérés de manière manuelle pour toutes les étapes du processus, du dépôt du dossier jusqu'à la diffusion de la décision de naturalisation. Cela engendre du travail administratif supplémentaire important et ne facilite pas les échanges entre les acteurs du dispositif. Par exemple :

- les dossiers sont donnés aux candidats éventuels à la naturalisation, en main propre et sous format papier. Ils sont ensuite réceptionnés de la même manière lors du dépôt de la demande au guichet cantonal ;

¹¹ Calvin est le système d'information cantonal de la population utilisé par l'OCPM. Il s'agit d'une base de données informatisée comprenant la population résidente du canton de Genève, les frontaliers et les personnes exemptes de permis de séjour travaillant à Genève sans y résider.

¹² Tous les services étatiques concernés ont accès à une base de données commune, contenant les informations financières de chaque citoyen, y compris celles relatives aux prestations sociales, et qui permet de calculer et d'obtenir le revenu déterminant unifié (RDU) d'une personne.

¹³ La comptabilité financière intégrée (CFI) est une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions devant permettre de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'État.

¹⁴ Voir, pour plus de détails, les explications au chapitre 4.2.1.2.

- aucun document ne peut être scanné ou intégré dans l'application métier GestNatu, celle-ci ne permettant pas une gestion électronique des documents ;
- les dossiers sont envoyés par le secteur cantonal des naturalisations aux communes, à la Confédération ou à la Chancellerie par courrier, respectivement par l'envoi de cartons de dossiers, de taille très variable. Les autres acteurs les retournent selon le même format. Ainsi, il s'agit d'une gestion par lots et non pas en fonction d'un flux continu ;
- la diffusion aux différents services de l'administration publique des nouveaux naturalisés se fait généralement par courriels séparés, auxquels il est joint des listes « papier ».

Par ailleurs, l'ensemble des documents liés à la procédure d'un dossier n'est pas classé dans un même dossier. En effet, les documents relatifs à la demande de naturalisation, le rapport d'enquête et le projet d'arrêté du Conseil d'État sont conservés dans le dossier papier au secteur cantonal des naturalisations, alors que l'arrêté d'admission signé du Conseil d'État ou les échanges ultérieurs du candidat avec la Chancellerie sont conservés dans des classeurs ad hoc spécifiques. Dès lors, il n'y a pas de centralisation du contenu des dossiers en un seul emplacement.

Constat n° 7 : des données saisies dans l'application insuffisamment fiables

L'analyse des données extraites de l'application GestNatu menée par la Cour¹⁵ a permis d'identifier de nombreuses incohérences dans les dates saisies dans l'application relativement à chaque étape du traitement d'un dossier de naturalisation. Ainsi, la Cour a relevé que 20 % des dossiers déposés pendant la période 2010-2015 présentent soit une date « manquante », soit une incohérence entre deux dates saisies. Ces erreurs portent sur toutes les années de la période examinée et sur l'ensemble des étapes du processus. Par exemple :

- aucune date de retour de la circulation administrative ou de mise à l'enquête n'est indiquée (433 dossiers) ;
- la date de mise à l'enquête est antérieure à l'envoi et/ou au retour de la circulation administrative (1'342 dossiers)¹⁶ ;
- la date de transmission au Conseil d'État n'a pas été indiquée alors que le Conseil d'État a rendu un arrêté d'admission (468 dossiers).

Dès lors, faute d'un référencement correct dans l'application de l'ensemble des dates, il n'est pas possible d'obtenir facilement des données et des analyses fiables et fines. De même, cette problématique aura également un impact sur l'exactitude de toutes les statistiques établies à partir de ces données.

Constat n° 8 : une formalisation et une documentation des contrôles insuffisantes

Hormis la relecture par un supérieur hiérarchique du rapport de l'enquêteur cantonal, qui fait l'objet d'une saisie dans l'application GestNatu de la date de « fin de mise à l'enquête », les contrôles sur le processus ne sont pas suffisamment formalisés ou documentés. Ainsi, il n'y a aucune trace dans le dossier « papier »

¹⁵ Voir, pour plus de détail, les explications au chapitre 4.2.1.2.

¹⁶ Pour certains de ces dossiers, la situation résulte du fait que l'application GestNatu ne permet pas la saisie d'une date ou d'une étape supplémentaire (par exemple, si un complément d'enquête administrative est demandé).

ou dans l'application GestNatu des éléments effectivement contrôlés ou des actions réalisées, tels que :

- le retour de l'Hospice général dans le cadre de l'enquête administrative,
- le contrôle de l'exhaustivité des pièces remises par le candidat,
- la validité de l'extrait du casier judiciaire au regard de la date à laquelle est réalisée l'enquête,
- la date, le format et le lieu de l'audition du candidat, ni même les personnes rencontrées (candidat seul ou sa famille également) ; le cas échéant, les motifs retenus pour ne pas procéder à une audition et les autres mesures de contrôle prises ne sont pas non plus documentés (par exemple, l'entretien téléphonique et à quelle date/lieu/etc.),
- les contacts pris par l'enquêteur et les éléments récoltés ou validés auprès des personnes de référence indiquées par le candidat,
- la documentation de la position adoptée par le canton face à un préavis négatif de la commune et les motifs retenus ou non.

Par ailleurs, le fait qu'il n'y ait pas dans le dossier « papier » du candidat ni dans l'application GestNatu d'informations précises quant aux résultats des investigations réalisées par l'enquêteur cantonal complique d'autant le travail de revue du supérieur hiérarchique.

Constat n° 9 : une pratique non prévue dans la réglementation cantonale

Une pratique dite « allégée » est suivie depuis une quinzaine d'années par le secteur des naturalisations pour les candidats natifs ou arrivés à Genève avant l'âge de 5 ans, quel que soit l'âge auquel ils déposent leur demande de naturalisation. Ainsi, pour les dossiers de ces candidats, l'enquêteur cantonal ne vérifie pas les aspects suivants, qui sont d'office présumés comme étant remplis : l'intégration, le niveau de langue française et les connaissances du système suisse. Bien que pouvant être estimée comme « pertinente », il est à relever que cette pratique n'est pas prévue dans la réglementation cantonale. En effet :

- Les bases légales cantonales ne distinguent un processus différencié que pour les candidats de moins de 25 ans, ainsi que pour les mineurs qui n'ont pas besoin de prêter serment.
- Des exemptions sont effectivement prévues si le candidat a suivi son enseignement obligatoire dans le canton de Genève. Par contre, elles ne portent que sur le niveau de langue française et le test de connaissances (article 11 alinéas 2 et 3 RNat), et pas sur l'aspect de l'intégration.
- Un seul type d'enquête est prévu selon les articles 14 LNat et 15 RNat. Elle doit porter sur la personnalité du candidat et les membres de sa famille et permettre notamment de s'assurer que les conditions fixées à l'article 12 LNat sont remplies, dont celle de l'intégration.

Constat n° 10 : des taxes qui n'ont pas encore été adaptées à la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève

L'article 210 alinéa 2 de la nouvelle Cst-GE entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013¹⁷ indique notamment que la procédure de naturalisation « *ne peut donner lieu qu'à un émolument destiné à la couverture des frais* ». Or, le PL 11492¹⁸ déposé le 18 juin 2014 n'ayant pas encore été voté par le Grand Conseil, la législation cantonale actuelle prélève toujours une taxe (article 22 LNat) fixée en fonction du revenu déterminant du candidat (article 12 RNat) en lieu et place d'un émolument. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune statistiques ou données facilement disponibles qui permettent de garantir que le montant de l'émolument fixé dans le nouveau règlement cantonal couvrira effectivement l'ensemble des frais. Un premier calcul, qui sera mis à jour en temps voulu, a été effectué en 2014 au moment des discussions de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil sur le PL 11492. Or, la Cour a constaté que l'ensemble des coûts du dispositif n'a pas été pris en compte dans ce premier calcul. Par exemple, les coûts annuels suivants n'ont pas été intégrés à ce stade :

- les coûts de la cérémonie de prestation de serment, dont le concept a grandement évolué en 2015 (environ 325'000 F) ;
- les charges de personnel des collaborateurs de la Chancellerie impliqués dans le processus de naturalisation (environ 60'000 F) ;
- le coût des vérifications et des travaux réalisés par les communes en vue d'émettre leurs préavis (environ 450'000 F).

4.1.3. Risques découlant des constats

L'absence de clarification des rôles, des responsabilités et de répartition des tâches entre les différents acteurs du dispositif, de même que la communication lacunaire entre eux, entraînent **des risques opérationnels et de contrôle**. Ils découlent aussi notamment de l'obsolescence de l'application métier, de l'absence de fiabilité des données saisies dans l'application et des statistiques qui en découlent ou encore de la formalisation insuffisante des contrôles opérés.

Les risques financiers et d'image ne peuvent être exclus étant donné l'émission de préavis négatifs sur base de motifs erronés, la redondance des vérifications réalisées avec des préavis divergents, l'organisation de plusieurs cérémonies ou encore le traitement différencié des candidats à la naturalisation.

Le risque de conformité avéré tient à la pratique non prévue dans la réglementation cantonale et à l'absence d'adaptation des taxes perçues en application de la nouvelle Cst-GE.

¹⁷ Le délai d'adaptation du droit cantonal est de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst-GE.

¹⁸ Pour rappel, le PL 11492 déposé le 18 juin 2014 vise à modifier l'article 22 LNat, en proposant de remplacer la taxe par un émolument.

4.2. Pilotage et délais de traitement

4.2.1. Contexte

4.2.1.1. Pilotage

L'OCPM, respectivement le secteur des naturalisations, est l'autorité compétente en matière de naturalisation ordinaire des étrangers. Cet office a défini un ensemble d'indicateurs afin de suivre ses activités. Pour le traitement des dossiers de naturalisations, les quatre indicateurs suivants ont été implémentés et sont désormais suivis de manière mensuelle par l'OCPM et le DSE :

- la durée de la procédure de naturalisation ;
- la mise en œuvre de deux sessions hebdomadaires de tests de connaissances pour cinquante candidats ;
- le volume de traitement des dossiers par enquêteur (cible à 3.5 dossiers par enquêteur) ;
- le stock de dossiers de naturalisation avec une enquête à finaliser (cible à mille dossiers maximum).

Par ailleurs, le DSE a fixé comme objectif que la durée de la procédure ne doit pas excéder dix-huit mois, à partir de la date de dépôt du dossier par le candidat et jusqu'à la prestation de serment avec l'acquisition de la nationalité suisse et genevoise.

Pour suivre les délais de traitement des dossiers de naturalisation, des mesures ont dû être prises dès janvier 2015 afin de pouvoir obtenir des statistiques sur le processus de naturalisation et suivre l'évolution des délais de traitement. La direction générale des systèmes d'information (DGSi) de l'État de Genève est intervenue pour développer des requêtes allant rechercher les données présentes dans l'application métier GestNatu et les restituant sous format « Excel ».

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des indicateurs entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015 :

	Cible	31.12.14	31.03.15	30.06.15	30.09.15	31.12.15
Durée de la procédure de naturalisation ordinaire (en mois)	18	38	38	38	37	33
Nombre de sessions hebdomadaires de tests de connaissances pour 50 candidats	2	4	4	2	2	2
Nombre de dossiers traités par un enquêteur par jour	3.5	4.3	4.8	3.6	3.3	3.3
Nombre de dossiers de naturalisation en stock ⁽¹⁾	1'000	3'151	1'133	1'052	952	805

Source : indicateurs de l'OCPM

- (1) Il s'agit du nombre de dossiers qui ne sont pas encore arrivés au stade de la validation de l'enquête de personnalité et de la première décision du secteur des naturalisations.

En outre, d'autres requêtes et statistiques sont disponibles sous Excel permettant au chef du secteur des naturalisations d'extraire directement des données et des listes depuis l'application GestNatu, par exemple :

- le délai de traitement d'un dossier par commune entre la date d'envoi par le secteur et la date de retour du préavis communal, ce qui permet d'effectuer des relances auprès des communes qui dépassent un délai de traitement moyen de trois mois ;

- la liste des dossiers en cours d'enquête et par enquêteur, ce qui permet d'effectuer des pointages sur les dossiers de manière aléatoire et d'identifier les dossiers sous enquête depuis plus de six mois ;
- le nombre d'admissions par commune, par âge, par nationalité ou par lieu de naissance (à l'étranger, à Genève, en Suisse) ;
- le nombre de préavis municipaux refusés et acceptés ou le nombre d'autorisations fédérales admises et refusées.

D'autres statistiques devraient être prochainement disponibles (par exemple : une extraction présentant les délais existants entre deux étapes de la procédure, uniquement pour les dossiers déposés à partir d'une date précise, et tout en excluant certains dossiers, comme ceux mis en suspens par le secteur des naturalisations), alors que d'autres extractions ne peuvent, techniquement ou faute de données, pas être obtenues par l'entremise de l'application GestNatu (par exemple : à un instant T, le nombre de dossiers traités par une personne du secrétariat à telle ou telle étape de la procédure).

Calcul et suivi du délai de traitement

Le délai de traitement calculé et suivi dans les indicateurs du secteur des naturalisations débute au moment où le dossier est enregistré dans l'application GestNatu. Ainsi, l'ensemble des étapes préalables au dépôt d'un dossier n'est pas inclus dans le calcul du délai de traitement, même si certaines sont dépendantes du secteur des naturalisations. Cela est le cas pour l'obtention de l'attestation de connaissances, qui ne peut être obtenue qu'après avoir réussi le test proposé par le secteur des naturalisations ; le délai d'inscription à ce test était de deux mois à fin 2015.

Par ailleurs, la délivrance de l'acte tiré du registre de l'état civil est désormais demandée depuis le 1^{er} septembre 2014 comme pièce à joindre à la demande alors qu'auparavant le secteur des naturalisations entreprenait lui-même les démarches auprès de la direction cantonale de l'état civil (DCEC) pour obtenir les documents validés, ce qui ralentissait le traitement du dossier. Ainsi, ce délai n'est désormais plus inclus depuis le 1^{er} septembre 2014 dans le calcul du délai de traitement du secteur des naturalisations.

4.2.1.2. Analyse des délais internes de traitement

Afin d'analyser en détail les délais internes de traitement des dossiers de naturalisation, la Cour a obtenu une extraction brute de la base de données de l'application GestNatu pour tous les dossiers déposés à partir du 1^{er} janvier 2010 et jusqu'à la date de l'extraction, soit le 17 décembre 2015.

L'extraction contenait, pour chacun des dossiers, les dates des différentes étapes de la procédure. La Cour a dû tout d'abord procéder à un retraitement de la base de données en éliminant tous les dossiers avec des données non fiables (voir constat n° 7 du chapitre 4.1.2) puis elle a recalculé pour chaque dossier les délais médians¹⁹ de traitement pour chacune des étapes indiquées dans la base de données.

¹⁹ Une « médiane » est la valeur qui permet de partager une série/un groupe en deux parties égales, c'est-à-dire comprenant chacune un même nombre d'éléments. Les délais médians ont été choisis par la Cour, car ils sont plus représentatifs de la situation réelle et du plus grand nombre de cas. Ils sont par ailleurs moins altérés par des valeurs extrêmes que les délais moyens.

Selon le type de dossier concerné sur la période 2010-2015, l'analyse de la Cour a pu établir les délais médians de traitement suivants pour les :

- mineurs natifs : **520 jours** (plus de 17 mois) entre l'introduction de la demande et l'arrêté d'admission du Conseil d'État ;
- moins de 25 ans natifs : **656 jours** (presque 22 mois) entre l'introduction de la demande et la prestation de serment ;
- mineurs non natifs : **856 jours** (plus de 28 mois) entre l'introduction de la demande et l'arrêté d'admission du Conseil d'État ;
- moins de 25 ans non natifs : **1'006 jours** (presque 33 mois) entre l'introduction de la demande et la prestation de serment ;
- plus de 25 ans non natifs : **1'096 jours** (presque 36 mois) entre l'introduction de la demande et la prestation de serment.

Afin d'affiner son analyse, la Cour a calculé le délai médian de traitement par acteur pour les différentes étapes de la procédure sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 17 décembre 2015 :

Délais médians calculés sur l'ensemble de la période par étape

Étape du processus	Type d'action	Délai médian
Traitement du dossier par le secteur des naturalisations	Enquête administrative	8 jours
	Enquête de personnalité	25 jours
	« Temps mort » (1)	340 jours
Traitement du dossier par la commune	Analyse de la commune (2)	30 jours
Traitement du dossier par la Confédération	Analyse de la Confédération (2)	100 jours
Finalisation du dossier par le secteur des naturalisations	« Temps mort » (3)	41 jours
Traitement du dossier par le Conseil d'État	Arrêté du Conseil d'État	16 jours
Finalisation de la procédure avec la prestation de serment	Travail administratif de la Chancellerie	19 jours
	Paiement de l'émolument par le candidat (4)	10 jours
	« Temps mort »	60 jours

Source des données : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour et analysées par la Cour.

- (1) Par « temps mort », la Cour entend la période pendant laquelle aucune action n'est réalisée sur le dossier, c'est-à-dire que le dossier est en attente de passer à l'étape suivante. Par exemple : le nombre de jours pour remettre le dossier à l'enquêteur après la date de fin de l'enquête administrative ou encore le nombre de jours pour transmettre le dossier au Conseil d'État une fois ce dernier complet.
- (2) La base de données ne permet pas pour ces deux acteurs de distinguer leur temps d'analyse des « temps morts ».

- (3) La Cour estime que le temps de préparation des projets d'arrêté est négligeable par rapport aux 41 jours de délai médian de traitement et considère ce temps comme un « temps mort ».
- (4) La seule information contenue dans la base de données en lien avec les délais de paiement des candidats concerne le paiement de l'émolument de Chancellerie. La base de données ne permet pas de connaître le délai de paiement de la taxe initiale, facturée au moment de l'introduction du dossier.

En vue de résorber les stocks de dossiers et de diminuer le temps de traitement des dossiers, le secteur des naturalisations et le DSE ont mis en place les mesures transitoires ou permanentes suivantes :

- documents d'état civil à fournir par le candidat désormais au moment du dépôt du dossier ;
- instauration d'un questionnaire détaillé à remplir par les candidats ;
- recours à du personnel supplémentaire temporaire pour accélérer le traitement des étapes administratives des dossiers ;
- transmission des données à l'HG et au CID de manière électronique ;
- rationalisation des auditions (par exemple : entretien téléphonique au lieu d'une audition dans les locaux de l'OCPM) ;
- modification du format de la cérémonie de prestation de serment (environ six cents candidats par jour au lieu de cent-vingt).

La mise en place de ces mesures a permis d'obtenir les délais médians de traitement suivant sur l'année 2015 :

Délais médians reconstitués sur les dossiers traités en 2015

Étape du processus	Type d'action	Délai médian en 2015	Tendance
Traitement du dossier par le secteur des naturalisations	Enquête administrative	7 jours	→ (-1)
	Enquête de personnalité	17 jours	↓ (-8)
	« Temps mort »	37 jours	↓ (-303)
Traitement du dossier par la commune	Analyse de la commune	45 jours	↑ (+15)
Traitement du dossier par la Confédération	Analyse de la Confédération	118 jours	↑ (+18)
Finalisation du dossier par le secteur des naturalisations	« Temps mort »	55 jours	↑ (+14)
Traitement du dossier par le Conseil d'État	Arrêté du Conseil d'État	21 jours	→ (+5)
Finalisation de la procédure avec la prestation de serment	Travail administratif de la Chancellerie	22 jours	→ (+3)
	Paiement de l'émolument par le candidat	9 jours	→ (-1)
	« Temps mort »	91 jours	↑ (+31)

Source des données : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour et analysées par la Cour.

Le rattrapage effectué par le secteur des naturalisations sur le traitement des dossiers a eu pour effet de reporter le « stock » de dossiers sur les étapes suivantes du processus. Ainsi les délais de traitement des communes et de la Confédération ont augmenté. Finalement, le « stock » de dossiers a également été reporté au niveau de la liste de la Chancellerie pour les candidats en attente de leur prestation de serment.

La Cour a également établi le statut et le stade d'avancement de chacun des dossiers déposés et enregistrés dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 17 décembre 2015. Le tableau ci-dessous présente le pourcentage d'avancement des dossiers par année de dépôt du dossier.

Statuts des dossiers au 17 décembre 2015

Année de dépôt du dossier	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Nb de naturalisations	1'647	1'667	1'508	1'481	746	110	7'159
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	86 %	78 %	66 %	60 %	36 %	5 %	55.3 %
Nb de dossiers en cours de traitement	98	283	572	792	1'127	1'958	4'830
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	5 %	13 %	25 %	32 %	54 %	93 %	37.3 %
Nb de dossiers mis en suspens	113	171	190	183	154	33	844
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	6 %	8 %	8 %	7 %	7 %	2 %	6.5 %
Nb de dossiers archivés sans naturalisation	47	19	12	16	4	1	99
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	2 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0.8 %
Nb de refus de naturalisation	—	2	—	—	—	—	2
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0.0 %
Statut indéterminable (1)	2	—	—	—	1	6	9
<i>En % du total des dossiers de l'année</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0.1 %
Total du nb de dossiers	1'907	2'142	2'282	2'472	2'032	2'108	12'943

Source des données : extraction de la base de données GestNatu pour tous les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 17 décembre 2015. Données extraites spécifiquement sur demande de la Cour et analysées par la Cour.

(1) Les informations contenues dans la base de données n'ont pas permis d'identifier le statut du dossier.

4.2.2. Constats

Constat n° 11 : des outils de pilotage incomplets

Les données et les outils à disposition du secteur des naturalisations ne lui permettent pas d'avoir une vision d'ensemble du dispositif et de piloter l'ensemble de la procédure de naturalisation. Par exemple :

- certaines données du dispositif ne sont pas consolidées : l'organisation choisie par les communes pour délivrer leur préavis, les coûts supportés par la Chancellerie et les communes, etc. ;
- certaines données ne sont pas disponibles facilement : le nombre et le détail des dossiers par étape du processus, l'évolution du temps de traitement par étape du processus par année d'activité, les résultats du processus de naturalisation, etc. ;
- certaines données n'existent pas : le temps passé par les collaborateurs sur chaque étape d'un dossier.

Par ailleurs, bien que depuis janvier 2015 des données puissent être extraites par des requêtes spécifiques sous le format Excel, les extractions depuis l'application restent très limitées :

- tous les champs ne peuvent pas être extraits ;
- aucune recherche historique n'est possible pour effectuer des comparaisons d'une année à l'autre ;
- les requêtes ne peuvent être réalisées qu'en fonction du numéro de dossier, correspondant à l'année de dépôt du dossier et non pas à l'année d'activité.

Ainsi le secteur des naturalisations ne peut pas extraire tous les dossiers déposés en 2015 pour connaître leur niveau d'avancement (étape de la procédure) : en cours d'enquête, en attente du préavis communal, etc.

Constat n° 12 : des objectifs de performance insuffisants

Les objectifs de performance fixés actuellement pour le secteur des naturalisations sont liés à la résorption du stock de dossiers en attente et à la diminution du délai de traitement des dossiers. Ces indicateurs ne sont pas suffisamment orientés et précis quant aux différentes étapes de traitement des dossiers pour pouvoir identifier les points bloquants et décider des mesures à prendre. Par exemple :

- L'indicateur lié au nombre de séances hebdomadaires de tests de connaissance pourrait être revu afin de faire apparaître le délai d'attente pour s'inscrire à une séance (il était de deux mois à fin 2015) et d'ajuster ainsi le nombre de séances hebdomadaires en fonction des besoins.
- Le nombre de dossiers en stock concerne uniquement les dossiers avant la finalisation de l'enquête de personnalité réalisée par le secteur des naturalisations, alors que ce dernier est garant de l'ensemble de la procédure. Il serait pertinent de définir des objectifs de performance sur l'ensemble des étapes de la procédure avec des pourcentages d'avancement des dossiers en fonction de la date de dépôt. Cela permettrait d'identifier les dossiers qui sont inactifs depuis longtemps et de prendre des mesures correctives.
- L'indicateur sur le délai de traitement n'est pas suffisamment détaillé et précis pour comprendre les « goulots d'étranglement » (voir les constats n° 13 et 14).

Par ailleurs, il n'existe aucun autre objectif lié à la performance propre du secteur des naturalisations, comme la qualité d'accueil des candidats, les performances individuelles des collaborateurs, etc.

Constat n° 13 : des délais insuffisamment calculés et analysés

Les délais de traitement actuellement suivis par le secteur des naturalisations ne sont pas suffisamment précis pour identifier les « goulots d'étranglement » et prendre des mesures correctives adéquates. L'analyse des délais de traitement étape par étape effectuée par la Cour montre que l'origine des délais de traitement est répartie entre les différents acteurs. Par exemple :

- En 2015, le délai médian de traitement d'un dossier par une commune est de 45 jours tandis que celui de la Confédération est de 118 jours. Ainsi, demander aux communes d'accélérer le traitement de leurs dossiers de naturalisation ne permettra pas de réduire la durée globale de la procédure, car celle-ci ne peut pas se poursuivre sans la délivrance de l'autorisation fédérale.
- Pour un candidat majeur, il faut compter 122 jours entre la date de l'arrêté d'admission de naturalisation du Conseil d'État et la date de la prestation de serment malgré la mise en place, durant le deuxième semestre 2015, d'un nouveau format de prestation de serment, comportant trois cents candidats par demi-journée.

Constat n° 14 : des « temps morts » encore trop importants sur certaines étapes du processus

Malgré une amélioration notable du délai de traitement pour les premières étapes administratives du processus, la Cour a constaté que certaines de ces étapes restent à ce jour encore trop longues avec des « temps morts » importants.

En effet, pour les premières étapes du processus, les jours de « temps morts » sont passés de 340 jours à 37 jours. Ainsi, les dossiers déposés sont transmis plus rapidement pour enquête. Par contre, pour les étapes suivantes du processus, les « temps morts » sont encore trop importants :

- Sur les 37 jours de temps morts identifiés sur le traitement du dossier, 16 jours correspondent au délai d'envoi du dossier à la commune et à la Confédération.
- Les 55 jours de temps morts identifiés pour la finalisation du dossier correspondent au délai pour transmettre le dossier au Conseil d'État une fois le préavis municipal et l'autorisation fédérale réceptionnés.
- Les 91 jours de temps morts identifiés dans la finalisation de la procédure en vue de la prestation de serment correspondent au délai entre l'encaissement de l'émolument de Chancellerie par le candidat et la date de la prestation de serment ; ce délai étant dépendant du nombre de cérémonies de prestation de serment prévues.

Constat n° 15 : un délai de traitement encore trop long

Les principes édictés dans la nouvelle Cst-GE entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 ne sont pas encore respectés, dans la mesure où la procédure de naturalisation ordinaire ne peut pas être qualifiée de « rapide ». En effet, 25 % des dossiers déposés en 2012, 32 % de ceux déposés en 2013 et 54 % de ceux déposés en 2014 sont encore en cours de traitement.

De même, malgré les mesures prises par l'OCPM pour résorber les stocks et accélérer le traitement des dossiers, actuellement seuls les dossiers des

candidats mineurs et natifs ont pu être traités avec un délai médian inférieur à la cible fixée de 18 mois (17 mois). Les délais médians suivants ont été relevés pour les autres profils de candidats :

- 22 mois pour les natifs majeurs moins de 25 ans ;
- 28 mois pour les mineurs non natifs ;
- 33 mois pour les majeurs moins de 25 ans et non natifs ;
- 36 mois pour les plus de 25 ans non natifs.

Enfin, le processus actuel de naturalisation ne permettra pas de répondre aux exigences des futures loi et ordonnance fédérales sur la nationalité (en consultation), qui prévoit que la durée de validité de l'autorisation fédérale soit réduite à un an contre trois actuellement et qui exige que le canton « *réexamine la question de la participation à la vie économique ou de l'acquisition d'une formation si la naturalisation ne peut avoir lieu dans les six mois suivant l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation* ». La Cour a en effet constaté que :

- pour les candidats majeurs naturalisés, 50 % des dossiers (un sur deux) n'ont pas été finalisés dans les six mois suivant la délivrance de l'autorisation fédérale (10 %, soit un sur dix pour les candidats mineurs naturalisés) ;
- 1.4 % des dossiers n'est pas finalisé dans les douze mois suivant la délivrance de l'autorisation fédérale.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées au niveau des outils de pilotage, des objectifs de performance et des délais de traitement entraînent **des risques financiers, opérationnels, d'image et de contrôle**, notamment de par l'absence d'une vision d'ensemble du dispositif, du niveau d'avancement des dossiers ou encore de l'identification des « goulots d'étranglement ».

4.3. Communes genevoises

4.3.1. Contexte

La Cour a mené différents travaux auprès des quarante-cinq communes genevoises permettant la collecte d'information sur la procédure de naturalisation ordinaire au travers d'un questionnaire. Ce travail a permis d'obtenir une compréhension du dispositif de naturalisation ordinaire au niveau communal, notamment en ce qui concerne les domaines suivants :

- le rôle des communes ;
- la communication entre le secteur cantonal des naturalisations et les communes ;
- l'organisation et les activités des communes en ce qui concerne la procédure de naturalisation ordinaire ;
- les coûts financiers communaux liés à la procédure de naturalisation ordinaire.

L'ensemble des quarante-cinq communes a répondu au questionnaire de la Cour. Toutefois, en ce qui concerne la Ville de Genève, seules les données relatives au Conseil administratif et à l'administration communale ont été reçues, à l'exception des informations spécifiques relatives à la Commission des naturalisations.

Il ressort de la compilation de ces informations et de leur analyse les principaux éléments contextuels présentés ci-après.

Rôle des communes dans la procédure de naturalisation ordinaire

40 communes (89 %) estiment que leur intervention dans la procédure de naturalisation ordinaire est utile, principalement pour les motifs suivants :

- la proximité de la commune avec ses habitants et donc sa connaissance des candidats ;
- la possibilité de faire connaissance avec les candidats à la naturalisation ;
- l'émission d'un préavis quant à l'intégration effective du candidat.

37 communes (82 %) estiment que les tâches qu'elles doivent réaliser dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire sont claires. Par contre, seulement 17 communes (38 %) indiquent avoir reçu des instructions ou des consignes générales du canton claires ou suffisantes quant aux tâches à réaliser. Les communes estiment que parmi les informations complémentaires qui leur seraient nécessaires, la plus utile serait l'obtention de détails quant aux réelles compétences communales en matière de procédure de naturalisation ordinaire. En effet, certaines communes relèvent ne pas savoir ce qu'elles peuvent faire ou non (par exemple, convoquer des candidats ou prendre d'autres renseignements) et ne pas connaître ce qui est de leur responsabilité, c'est-à-dire quels sont les points qu'elles doivent effectivement vérifier.

Communication entre le secteur cantonal et les communes

39 communes (87 %) estiment que le contenu des dossiers de naturalisation reçus du canton est adéquat et 34 communes (76 %) considèrent que le niveau d'information et les détails du rapport de l'enquêteur du secteur cantonal sont adéquats. Parmi les motifs d'insatisfaction des autres communes, il ressort notamment les éléments suivants :

- des dossiers jugés incomplets, car lacunaires, imprécis, motivations du candidat peu claires, etc. ;
- des dossiers hétérogènes (par exemple, quant au niveau d'informations et de détails ou aux formulaires utilisés) ;
- des ambiguïtés dans les informations transmises (par exemple, par rapport aux informations police : dans quelle mesure faut-il en tenir compte, sont-elles prescrites, ont-elles donné lieu à une condamnation, etc.).

28 communes (62 %) estiment qu'un envoi du dossier sous un format électronique leur serait utile.

Organisation et activités des communes

Dans les limites des articles 15 et 16 LNat, qui définissent l'autorité compétente pour délivrer le préavis communal (voir chapitre 3.2.2), les communes sont libres de s'organiser comme elles le souhaitent. Ceci implique des compétences et des répartitions très diverses de l'une à l'autre, comme le démontrent les tableaux suivants :

Organe responsable du traitement des dossiers de naturalisation

Organe responsable du traitement des dossiers de naturalisation	Candidats < 25 ans		Candidats > 25 ans	
	Nombre de communes	%	Nombre de communes	%
Exécutif/Conseil administratif	29	64%	12	27%
Maire	12	27%	1	2%
Adjoint/Conseiller administratif délégué	2	4%	2	4%
Maire + Conseil municipal	1	2%	1	2%
Conseil municipal	-	-	16	36%
Commission du Conseil municipal	1	2%	5	11%
Commission du Conseil municipal + Conseil municipal	-	-	7	16%
Commission du Conseil municipal + Conseil administratif	-	-	1	2%
Total	45	100%	45	100%

Temps de traitement moyen d'un dossier

En moyenne, sur la majorité des dossiers traités, les temps totaux pour le traitement d'un dossier de naturalisation ordinaire tel qu'estimé par les communes sont les suivants :

Σ des min. - max. (en minutes)	Candidats < 25 ans		Candidats > 25 ans	
	Nombre de communes	%	Nombre de communes	%
1 - 20	5	11%	4	9%
2 - 40	15	33%	6	13%
3 - 60	2	4%	6	13%
21 - 60	3	7%	3	7%
22 - 80	13	29%	6	13%
23 - 100	1	2%	7	16%
24 - 120	-	-	1	2%
42 - 120	1	2%	1	2%
43 - 140	1	2%	2	4%
63 - 180	2	4%	3	7%
81 - 180	2	4%	4	9%
>80 - >180	-	-	1	2%
141-300	-	-	1	2%
Total	45	100%	45	100%

Ainsi, un dossier pourra être traité en quelques minutes au sein d'une commune, alors que l'organisation d'une autre commune impliquera un temps de traitement d'environ cinq heures.

Au sein de ces temps de traitement, la répartition des « minutes » consacrées par le personnel administratif, l'Exécutif, le Conseil municipal ou la Commission du municipal est très aléatoire d'une commune à l'autre, en fonction de l'organisation mise en place.

Tâches communales réalisées pour la délivrance du préavis

Pour les candidats de moins de 25 ans, 24 communes (53 %) réalisent des tâches spécifiques en complément de l'analyse du dossier reçu du secteur cantonal des naturalisations. Pour les candidats de plus de 25 ans, il s'agit de 34 communes (76 %) qui traitent le dossier de cette manière. Pour ces communes, les activités complémentaires réalisées sont les suivantes :

	Candidats < 25 ans			
	Recherches spécifiques	Audition au domicile du candidat	Audition dans d'autres locaux	Entretien téléphonique
Toujours	4%	4%	38%	4%
Souvent	8%	0%	4%	0%
Parfois	42%	4%	46%	17%
Jamais / pas	46%	92%	12%	79%
Total des 24 communes	100%	100%	100%	100%

	Candidats > 25 ans			
	Recherches spécifiques	Audition au domicile du candidat	Audition dans d'autres locaux	Entretien téléphonique
Toujours	6%	17%	38%	3%
Souvent	6%	3%	3%	3%
Parfois	44%	12%	35%	38%
Jamais / pas	44%	68%	24%	56%
Total des 34 communes	100%	100%	100%	100%

Thèmes vérifiés par les communes pour la délivrance du préavis

Le tableau suivant présente les principaux thèmes vérifiés par les 45 communes genevoises :

	Candidats < 25 ans					
	Niveau de français	Système politique & institutions suisses	Participation aux associations locales	Participation aux événements communaux	Domicile effectif	Voies de fait/dégradations
Toujours	24%	11%	25%	22%	38%	31%
Souvent	16%	16%	33%	38%	20%	9%
Parfois	9%	20%	9%	7%	11%	24%
Jamais / pas	51%	53%	33%	33%	31%	36%
Total des 45 communes	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Candidats > 25 ans					
	Niveau de français	Système politique & institutions suisses	Participation aux associations locales	Participation aux événements communaux	Domicile effectif	Voies de fait/dégradations
Toujours	47%	29%	44%	38%	53%	44%
Souvent	20%	15%	29%	38%	22%	11%
Parfois	9%	27%	11%	11%	9%	18%
Jamais / pas	24%	29%	16%	13%	16%	27%
Total des 45 communes	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mise en suspens de dossiers par les communes avant la délivrance du préavis

Suite aux vérifications réalisées et avant d'émettre leur préavis, 19 communes (42 %) sont parfois amenées à mettre en suspens des dossiers de candidats afin de leur permettre de combler certaines faiblesses qu'elles ont identifiées. Les principaux motifs d'insuffisances relevés par les communes portent sur :

- le niveau de langue française ;
- l'intégration ;
- les voies de fait ou dégradations ;
- les connaissances des institutions politiques ou de la commune.

Les communes n'avertissent généralement pas le service cantonal de la mise en suspens d'un dossier.

Émissions de préavis communaux négatifs

17 communes (38 %) indiquent avoir délivré un préavis communal négatif au cours des trois dernières années. Les principaux motifs d'insuffisances ayant amené les communes à prendre cette décision portent sur :

- le niveau de langue française ;
- l'intégration ;
- les voies de fait ou dégradations ;
- le domicile effectif ;
- les connaissances des institutions politiques ou de la commune ;
- l'absence de motivation du candidat.

36 communes (80 %) indiquent que le canton ne tient pas compte de leur préavis négatif ou ne savent pas s'il en a tenu compte (pas de retour/d'échange à ce propos).

Cérémonies communales

20 communes (44 %) organisent une cérémonie avec les nouveaux naturalisés ou les candidats à la naturalisation (ces cérémonies pouvant avoir lieu dans certains cas avant la prestation de serment). Pour la majorité de ces communes, il s'agit d'une invitation à participer à la « cérémonie communale annuelle / vœux de début d'année », lors de laquelle sont par exemple également conviés les

nouveaux résidents de la commune, les associations communales ou les nouveaux citoyens. Les invitations communales ont notamment pour objectifs de faire connaissance avec les candidats/nouveaux naturalisés, leur souhaiter la bienvenue dans la commune, favoriser le contact et l'intégration, marquer l'importance de cet événement ou encore les sensibiliser à leurs droits et devoirs.

Certaines communes offrent un cadeau aux nouveaux naturalisés ou candidats à la naturalisation.

Coûts financiers communaux liés à la procédure de naturalisation ordinaire

En moyenne, les coûts financiers annuels liés à la procédure de naturalisation ordinaire indiqués comme supportés par les communes sont les suivants :

Rémunération du temps de travail

(estimation moyenne en F)	Personnel admin.		Exécutif		Conseil municipal	
	Nombre de communes	%	Nombre de communes	%	Nombre de communes	%
Zéro ou pas significatif	37	82%	39	87%	39	87%
Entre 1'000 F et 2'000 F	4	9%	2	4%	-	-
Entre 2'001 F et 10'000 F	1	2%	3	7%	1	2%
Entre 10'001 F et 20'000 F	2	4%	1	2%	2	4%
> 20'001 F	1	2%	-	-	3	7%
Total	45	100%	45	100%	45	100%
Estimation cumulée (environ)	> 68'500 F - 98'500		> 35'000 F		> 169'000 F	

Cérémonie communale et cadeaux aux candidats

(estimation moyenne en F)	Cérémonie		Cadeaux	
	Nombre de communes	%	Nombre de communes	%
Zéro ou pas significatif	33	73%	37	82%
Entre 1'000 F et 2'000 F	3	7%	4	9%
Entre 2'001 F et 10'000 F	7	16%	2	4%
Entre 10'001 F et 20'000 F	1	2%	1	2%
> 20'001 F	1	2%	1	0%
Total	45	100%	45	98%
Estimation cumulée (environ)	> 88'000 F		> 67'000 F	

4.3.2. Constats liés à toutes les communes genevoises

Ces constats concernent l'ensemble des quarante-cinq communes genevoises, y compris la Ville de Genève.

Constat n° 16 : impact de l'organisation communale sur le temps et la durée de traitement des dossiers

Pour les dossiers de candidats de plus de 25 ans, la Cour a pu calculer pour la période 2013-2015 les délais médians de traitement suivants²⁰ :

	Hors Ville de Genève	Avec la Ville de Genève
13 communes avec une Commission du Conseil municipal	81 jours	119 jours
32 communes sans une Commission du Conseil municipal	39 jours	n/a
45 communes	56 jours	86 jours

Ainsi, pour les dossiers de candidats de plus de 25 ans, l'organisation communale, et plus spécifiquement le fait de disposer d'une Commission du Conseil municipal, a un impact non négligeable sur le temps et la durée de traitement d'un dossier par une commune, et donc sur le respect du temps de traitement total de trois mois fixé par le magistrat du DSE aux communes.

Il est à relever que certaines communes, qui disposent d'une Commission du Conseil municipal, arrivent à traiter leurs dossiers plus rapidement que les communes sans Commission. Toutefois, cela n'est pas représentatif dans la mesure où l'ensemble de ces communes ne traite qu'environ 1 % des dossiers du canton.

Constat n° 17 : des disparités de traitement de la part des communes vis-à-vis des candidats genevois à la naturalisation

La Cour a pu constater l'absence d'uniformité dans le traitement des dossiers de naturalisation ordinaire par les communes. Cela peut engendrer des traitements différenciés entre les candidats genevois à la naturalisation, en fonction de la commune de naturalisation choisie²¹, par exemple :

- Afin de délivrer leurs préavis, respectivement 53 % (dossiers < 25 ans) et 76 % (dossiers > 25 ans) des communes réalisent des tâches spécifiques, en plus de l'analyse du dossier reçu du canton. De plus, parmi les communes réalisant ces tâches, celles étant « toujours », « souvent », « parfois » ou « jamais » réalisées diffèrent fortement d'une commune à l'autre.
- Au-delà des tâches réalisées, il en est de même au niveau des thèmes vérifiés par les communes. Par exemple, pour les candidats de plus de 25 ans, 16 % des communes ne contrôlent « jamais » le domicile effectif alors que 53 % le font à chaque fois (« toujours »).

²⁰ Source de ces données : extraction de la base de données telle que présentée au chapitre 4.2.1.2.

²¹ Article 13 alinéa 3 de la LNat : « L'étranger a le choix entre la commune où il réside ou l'une de celles où il a résidé ».

- La durée de traitement d'un dossier par une commune peut aller de quelques minutes à environ cinq heures, notamment en fonction de l'étendue des vérifications effectuées par la commune.
- 42 % des communes, suite aux vérifications réalisées et avant d'émettre leur préavis, peuvent parfois être amenées à mettre en suspens un dossier afin de laisser le temps au candidat ou à son conjoint de combler certaines faiblesses qu'elles ont identifiées. Ainsi, outre le fait qu'une commune peut-être plus exigeante qu'une autre voire que le canton vis-à-vis de dossiers de même nature, le candidat peut aussi être amené à supporter un coût de procédure différent en fonction de la commune de naturalisation choisie (cours complémentaires de français à charge afin d'atteindre le niveau exigé par la commune).

Constat n° 18 : des pratiques communales en contradiction avec les bases légales et réglementaires

La Cour a constaté que certaines pratiques communales ne respectaient pas les bases légales et réglementaires genevoises en matière de :

- Délégations de compétences pour délivrer le préavis communal :
 - deux communes (candidats < 25 ans) délèguent cette compétence à un adjoint/conseiller administratif délégué, alors que l'article 15 LNat demande que le préavis soit établi par le maire/Conseil administratif ;
 - six communes (candidats > 25 ans) confient cette tâche à un adjoint/conseiller administratif délégué ou à une Commission du Conseil Municipal alors que l'article 16 alinéa 2 LNat demande le préavis du Conseil municipal ou par délégation du maire/Conseil administratif.
- Communication du préavis communal aux candidats : cinq communes n'informent pas systématiquement le candidat de la délivrance de leur préavis, alors que cela est requis par les articles 17 et 18 du RNat.
- Enquête sur le candidat : il existe une ambiguïté quant aux vérifications menées par certaines communes, qui pourraient s'apparenter à une « enquête sur la personnalité du candidat et les membres de sa famille » et dès lors être non conformes aux articles 14 LNat et 15 RNat.
En effet, ces articles précisent qu'une seule enquête peut être réalisée et cette tâche est actuellement du ressort du canton. Or certaines communes procèdent à une deuxième « enquête » en auditionnant les candidats sur des thèmes identiques à ceux du canton (niveau de langue française, intégration, voies de fait ou déprédations, domicile effectif, etc.). Il est encore à relever que ce point est connu par le DSE depuis 2010 suite à un questionnaire qui avait été envoyé aux communes via l'ACG.

4.3.3. Constats complémentaires liés à la Ville de Genève

Les constats ci-dessous concernent exclusivement la Ville de Genève. Ils sont complémentaires à ceux déjà énoncés pour l'ensemble des communes genevoises, dont la Ville de Genève. Ces constats sont issus des travaux supplémentaires menés par la Cour auprès de la Ville de Genève étant donné le nombre important de dossiers traités par cette entité (environ 40 % des dossiers de naturalisation du canton).

Constat n° 19 : un processus non efficient de traitement des dossiers de naturalisation ordinaire (Ville de Genève)

Le processus mis en place par la Ville de Genève pour traiter les dossiers de naturalisation n'est pas efficient et a notamment pour conséquences d'alourdir les tâches administratives, d'induire un coût financier et d'allonger les temps de traitement des dossiers.

La Cour a ainsi constaté :

- Un nombre trop important de listes est constitué de manière manuelle, ce qui génère un travail administratif conséquent et des risques d'erreurs de saisie et d'oublis. De plus, un certain nombre des informations sont saisies sur ces listes sans forcément être utilisées pour le traitement des dossiers (par exemple : l'année de naissance ou le pays d'origine du candidat).
- La Commission des naturalisations du Conseil municipal de la Ville de Genève se réunit généralement neuf fois par année et chacun des quinze commissaires traite en moyenne dix dossiers par mois/séance. Les dossiers non traités lors d'une séance sont reportés à la séance suivante et ainsi de suite. Même si certains mois plus de dossiers ont été exceptionnellement attribués, ce fonctionnement ne permet pas d'absorber de façon continue le stock de dossiers à traiter par la Ville de Genève (temps et délai de traitement très importants, au-delà des 90 jours fixés par le canton selon les périodes pour les dossiers de candidats > 25 ans).
- Les membres de la Commission des naturalisations du Conseil municipal (commissaires) sont renouvelés chaque année en juin. Ils ne peuvent pas réaliser un mandat deux années consécutives, ce qui engendre une lourdeur administrative et une perte de connaissances et d'informations chaque année.
- Une « marche à suivre » interne à la Ville de Genève indique que : « *les commissaires contactent les candidats et, à la suite d'un entretien, rédigent un rapport succinct à l'intention de la Commission* ». Par contre, 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 : certains ne font par exemple que reprendre (et donc ressaisir manuellement) les données et les informations déjà présentes dans le rapport reçu du canton.

Par ailleurs, il est à rappeler que pour les dossiers des candidats de plus de 25 ans, l'allongement du délai de traitement est principalement lié à l'organisation communale et au fonctionnement de la Commission du Conseil municipal mise en place (voir le constat n° 16).

Constat n° 20 : une absence de suivi statistique de la procédure de naturalisation (Ville de Genève)

La Ville de Genève ne dispose d'aucune vision ni d'aucune statistique relatives à la procédure de traitement des dossiers de naturalisations ordinaires.

En effet, la Ville ne possède pas par exemple les éléments suivants que ce soit pour les dossiers traités par le Conseil administratif (candidats < 25 ans) ou par la Commission du Conseil municipal (candidats > 25 ans) :

- nombre de dossiers traités ;
- nombre de dossiers en « stock », c'est-à-dire en attente d'analyse ;
- nombre de dossiers en cours d'analyse ;

- délai de traitement des dossiers ;
- durée de traitement d'un dossier.

Cette absence de données/statistiques ne permet pas à la Ville de Genève d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de naturalisation ordinaire qui sont de sa compétence. Cela ne lui permet pas non plus d'identifier les « goulots d'étranglement » et de prendre d'éventuelles mesures correctrices pour réduire les « stocks » ou les délais de traitement des dossiers.

Constat n° 21 : une pratique communale en contradiction avec la base réglementaire

La Ville de Genève organise trois à quatre fois par année une séance au Palais Eynard pour les candidats à la naturalisation, au cours de laquelle ces derniers se voient remettre un cadeau et une brochure informative. Cette séance ressort d'une obligation de l'article 135 du règlement du Conseil municipal²² qui précise que : « *Les requêtes en naturalisation sont remises à la Commission des naturalisations pour lui permettre de formuler un préavis destiné au Conseil administratif. Toutefois, au préalable, l'administration municipale doit avoir invité chaque candidat ou candidate à suivre un cours de formation dispensé sous forme de conférence* ». Or, cette séance a lieu après que la Ville de Genève a retourné son préavis au secteur cantonal des naturalisations, ce qui ne respecte pas les exigences du règlement du Conseil municipal. Ainsi, cette séance organisée par la Ville de Genève ne peut pas être considérée comme un « cours de formation » au sens du règlement du Conseil municipal.

Par ailleurs, certains candidats à la naturalisation « de la Ville de Genève » s'étonnent auprès de la Chancellerie de l'État de la réception d'une nouvelle invitation à une cérémonie, pensant que la séance organisée par la Ville de Genève correspondait à l'aboutissement de la procédure de naturalisation.

Constat n° 22 : une délégation de compétence communale en contradiction avec la base légale

Pour les dossiers des candidats de plus de 25 ans, l'article 135 alinéa 1 du règlement du Conseil municipal²³ précise que : « *Les requêtes en naturalisation sont remises à la Commission des naturalisations pour lui permettre de formuler un préavis destiné au Conseil administratif* ». En pratique, c'est effectivement cette organisation qui est en place au sein de la Ville de Genève.

Toutefois, le fait que les propositions de préavis d'une Commission du Conseil municipal soient ensuite soumises et validées par le Conseil administratif de la Ville de Genève est contraire à l'article 10 alinéa 3 de la LAC qui précise que : « *Les Commissions font rapport au Conseil municipal sur l'objet de leurs travaux* ».

²² Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève (LC 21 111).

²³ Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève (LC 21 111).

4.3.4. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées notamment au niveau de l'impact de l'organisation communale, des délais et des durées de traitement, ou encore de l'inefficience des processus communaux mis en place en matière de traitement des dossiers de naturalisation entraînent **des risques financiers, opérationnels et de contrôle**.

Le risque d'image ne peut être exclu étant donné les disparités de traitement de la part des communes vis-à-vis des candidats à la naturalisation.

Le risque de conformité avéré tient aux pratiques communales qui ne respectent pas les bases légales et réglementaires. Il est aussi avéré au niveau de la Ville de Genève, avec le non-respect du règlement du Conseil municipal et de la LAC.

5. RECOMMANDATIONS

5.1. Recommandations

Étant donné la nature des constats relevés par la Cour et par souci de simplification, les recommandations ont été regroupées autour de deux sujets :

- Les rôles et les responsabilités,
- L'optimisation du processus de traitement des dossiers.

Par ailleurs, une recommandation spécifique est adressée à la Ville de Genève.

A. Rôles et responsabilités des acteurs cantonaux et communaux

Recommandation 1 : clarifier les rôles, les responsabilités et les tâches des différents acteurs (cf. constats n° 1-4, 8-9 et 14-18)

La Cour recommande au **département de la sécurité et de l'économie (DSE)** de clarifier au travers d'une directive les rôles, les responsabilités et les tâches des différents acteurs cantonaux et communaux intervenant dans la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers.

En effet, les pratiques ont fortement évolué depuis quelques années et nécessitent désormais d'être précisées et stabilisées pour les différents types de procédures (natif/mineur/moins de 25 ans/plus de 25 ans).

Par ailleurs, l'étendue du travail à réaliser par la commune pour délivrer son préavis doit aussi être précisée afin d'éviter des travaux redondants, des délais de traitements importants ou encore des non-conformités réglementaires. Dans ce cadre, il sera aussi nécessaire d'identifier les informations dont la commune a effectivement besoin pour réaliser ses tâches (par exemple, l'ensemble des données de la fiche police est-il utile à la commune ?) et de quelle manière ces informations doivent être analysées et interprétées par la commune.

Le département pourra également préciser pour les différents travaux à réaliser le délai de traitement attendu pour chacun des intervenants et les contrôles à mettre en place pour garantir le respect de la procédure. De même, il sera nécessaire de définir les modalités de communication et de diffusion vis-à-vis des candidats et des autres acteurs.

Ce travail devra également intégrer les modifications qui seront à apporter à un projet de nouvelle loi sur la nationalité genevoise (LNat) et son règlement d'application afin de se conformer aux nouvelles exigences fédérales.

Recommandation 2 : adapter les bases légales et réglementaires
(cf. constats n° 2, 9, 10, 16-18 et 21-22)

La Cour recommande au **DSE** de proposer une révision des bases légales et réglementaires afin que celles-ci soient adaptées aux pratiques retenues en matière de procédure de naturalisation ordinaire pour chacun des acteurs.

Les aspects suivants devront notamment être considérés :

- les précisions quant aux rôles, aux responsabilités et aux tâches des différents acteurs cantonaux et communaux intervenant dans la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers (voir la recommandation 1 de la Cour) ;
- la pertinence de la distinction des candidats de moins et de plus de 25 ans alors que la distinction natifs / non natifs semble plus logique ;
- les modalités de délégation au sein des communes ;
- l'intégration de la notion d'émolument tel que requis par la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève ainsi que la couverture de l'ensemble des coûts à intégrer dans le calcul des émoluments ;
- l'ajout de certaines pratiques ou d'exemptions dans le règlement, comme celle relative à l'exigence « d'intégration » pour les candidats natifs (pratique dite « allégée ») à l'article 11 RNat ;
- la clarification de la LNat et du RNat sur des aspects tels que :
 - les articles 18 alinéa 1 LNat et 33 RNat en matière de communication ;
 - les articles 18 alinéa 4 et 22 alinéa 3 LNat relatifs aux taxes ;
 - l'article 11 lettre e RNat en ce qui concerne les condamnations sur l'extrait de casier judiciaire ;
 - l'article 11 lettre f RNat par rapport au niveau de langue.

Le département pourra profiter de la mise à jour de la loi cantonale suite aux évolutions prochaines de la législation fédérale en matière de nationalité suisse (nouvelle LN et son ordonnance d'exécution).

Recommandation 3 : revoir la communication aux communes et le suivi de la mise en œuvre de la nouvelle directive

(cf. constats n° 1-3 et 15-18)

La Cour recommande au **DSE** d'informer les communes quant au rôle qu'elles ont à jouer dans la procédure de naturalisation ordinaire et leur transmettre des instructions précises sur les travaux à réaliser et les informations à prendre en compte ou du moins sur les points que le canton souhaite vérifier au travers de la commune.

Un point sur le délai de traitement sera également à mentionner. Ces consignes devront permettre à la fois de couvrir tous les points de la procédure, respecter les délais, rester conformes à la loi, et garantir une égalité de traitement à tout demandeur de naturalisation.

Elles devront notamment inclure : la nature et l'étendue des contrôles à réaliser par les communes, la manière dont les informations doivent être interprétées, le format de restitution, le mode de communication, le délai, etc. Ces consignes devront être alignées sur la nouvelle directive (voir la recommandation 1 de la Cour).

B. Optimisation du processus de traitement des dossiers

Vu les objectifs ambitieux en matière de délai de traitement des dossiers et les futures exigences des prochaines évolutions de la législation fédérale, le canton se doit encore d'améliorer l'efficacité de sa procédure de naturalisation ordinaire des étrangers. Pour cela, la Cour propose les quatre recommandations suivantes concernant principalement le secteur des naturalisations de l'OCPM.

Recommandation 4 : rationalisation des étapes de traitement des dossiers
(cf. constats n° 5-6 et 14-19)

La Cour recommande à l'**OCPM** de revoir l'ensemble des étapes du processus de traitement d'un dossier afin de supprimer les étapes inutiles comme les multiples saisies d'informations, la constitution de différentes listes ou dossiers « papier ».

L'OCPM devra également regrouper l'ensemble des documents d'un candidat dans un même dossier.

Enfin, la Cour recommande à l'OCPM de reprendre l'ensemble des « temps morts » constatés lors de l'audit pour le traitement des dossiers afin de réduire au minimum leur durée.

Recommandation 5 : automatisation des flux de traitement des dossiers
(cf. constats n° 5-6 et 11-15)

Lorsque cela est possible, la Cour recommande à l'**OCPM** d'automatiser le traitement des dossiers.

Cette automatisation pourra reposer sur :

- L'automatisation des flux pour chaque étape de la procédure pour éliminer les échanges papier,
- Le développement d'interfaces avec les applications connexes,
- La création d'un dossier électronique avec la possibilité de joindre des documents du dossier du candidat,
- Le paramétrage de rappels automatiques de tâches ou d'échéances.

Par ailleurs, il est important que l'OCPM puisse bénéficier d'un outil de gestion efficace permettant aussi de produire des rapports et des statistiques utiles à la gestion quotidienne de l'activité.

Cette automatisation pourrait engendrer des modifications de l'application GestNatu qui aujourd'hui ne semble pas permettre ce type d'évolution.

Recommandation 6 : redéfinir les objectifs de performance du processus de naturalisation (cf. constats n° 4 et 11-12)

La Cour recommande à l'**OCPM** de revoir ses objectifs de performance qui avaient été mis en place initialement pour répondre à une volonté de réduction du stock de dossiers.

Les nouveaux objectifs devront être en lien avec une procédure stabilisée de traitement des dossiers et prendre en compte les étapes clés du processus que l'OCPM souhaitera suivre.

Recommandation 7 : fiabiliser les données et renforcer les outils de pilotage et de contrôle (cf. constats n° 7-8 et 11-15)

La Cour recommande à l'**OCPM** de renforcer les outils de pilotage et de contrôle du processus de traitement des dossiers.

Pour cela, l'OCPM devra :

- Revoir les données de l'application afin de s'assurer de leurs exactitude et exhaustivité ;

- Mettre en place au sein de l'OCPM des contrôles formalisés permettant de fiabiliser les données de la base ;
- Mettre en place les outils appropriés pour piloter le processus de traitement des dossiers (extraction, tableau de bord) ;
- Établir des statistiques permettant de suivre les activités du processus ;
- Identifier les actions à prendre en fonction des blocages éventuels ou des délais supérieurs aux attentes.

Cela devra permettre à l'OCPM d'avoir un contrôle et un suivi plus complet des différentes étapes du processus et ainsi de s'assurer de l'atteinte des objectifs et des délais de traitement des dossiers.

C. Ville de Genève

Recommandation 8 : optimisation du traitement des dossiers de naturalisation en Ville de Genève

(cf. constats n° 16 et 18-22)

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. Ce travail devra tenir compte des clarifications, des règles et des instructions du canton aux communes concernant la procédure de naturalisation ordinaire (voir les recommandations 1 et 2).

Vu le nombre de dossiers que doit traiter la Ville de Genève (environ 40 % des dossiers du canton) et les exigences de plus en plus fortes en matière de délais de traitement, il est important que la Ville optimise son travail. Pour cela, elle pourra par exemple, réduire le nombre de listes constituées et les informations qui y sont reportées ou prendre contact avec le secteur des naturalisations afin d'obtenir certaines informations par voie électronique. Non seulement le travail administratif effectué aujourd'hui doit être rationalisé afin de simplifier la tâche des collaborateurs, mais la conformité de certaines tâches devra également être analysée en lien avec le règlement communal et le travail des commissaires (enquêtes). Le cas échéant, le règlement communal devra être revu et une adaptation des pratiques communales proposée.

Recommandation 9 : conformité de l'organisation communale en Ville de Genève

(cf. constats n° 16 et 22)

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 les options suivantes quant à la Commission des naturalisations du Conseil municipal :

- Soit la Commission rapporte directement au Conseil municipal. Dans ce cas, il faudra que ce dernier siége à huis clos et en présence de la majorité de ses membres, pour délibérer sur chaque demande de naturalisation (articles 18 alinéa 2 lettre a et 19 alinéa 2 de la LAC). Toutefois, étant donné le nombre de naturalisations que la Ville de Genève traite (environ 40 % des dossiers du canton), cette « solution » ne semble pas être la plus appropriée notamment en matière de délais de traitement qui seraient encore allongés (voir le constat n° 16). En outre,

en cas de préavis négatif, les motifs ayant amené la décision devront pouvoir être explicités dans la lettre envoyée au candidat, conformément aux exigences ressortant de l'article 16 alinéa 4 LNat.

- Soit la Commission n'est plus maintenue. Dans ce cas, une délégation de compétences au Conseil administratif, tout comme pour les dossiers de moins de 25 ans, devra être retenue.

Ce travail devra aussi tenir compte des clarifications, des règles et des instructions du canton aux communes concernant la procédure de naturalisation ordinaire et les délais de traitement (voir les recommandations 1 et 2).

5.2. Observations du DSE

Le département de la sécurité et de l'économie (DSE) prend bonne note des recommandations de la Cour portant sur le besoin de clarifier les rôles, responsabilités et tâches des différents acteurs cantonaux comme communaux intervenant dans le processus de naturalisation. Il en va de même quant à la nécessité de procéder à quelques adaptations des bases légales et réglementaires existantes.

Les recommandations formulées seront prises en compte dans le contexte de la modification des bases légales cantonales en cours rendue nécessaire par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la naturalisation annoncée pour le 1^{er} janvier 2018. À noter que la démarche d'adoption de cet ensemble loi, règlement et directive induira une consultation préalable avec les communes, qui cas échéant, pourront déjà prendre en compte de manière anticipée les évolutions prévues et certaines recommandations de ce rapport, notamment en ce qui concerne leur rôle et responsabilité.

Concernant l'obsolescence du système d'information naturalisation, l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) avait proposé en 2014 le financement de sa refonte dans le cadre de l'élaboration du budget 2015. Le DSE ayant dû faire face à des priorisations dictées par un contexte budgétaire particulièrement difficile, les fonds nécessaires n'ont malheureusement pas pu être alloués.

En 2016, un projet de loi visant à l'optimisation des prestations de l'OCPM sera présenté au Conseil d'État en vue de son examen par le Grand Conseil. L'ouverture du crédit d'investissement demandé permettra de réduire les flux papiers en faisant bénéficier le secteur des naturalisations de la gestion électronique des documents (GED) de l'OCPM. Par ailleurs, ce projet aboutira à la simplification de certains flux d'information par la constitution d'un dossier unique. Ce projet devrait aussi permettre de poser les concepts généraux en matière d'architecture du système d'information population.

S'agissant de la refonte de l'outil métier GestNatu à proprement parler, une fiche budgétaire liée au financement de l'étude de projet soumise par l'OCPM en 2015 a été acceptée au budget 2016. Les travaux qui seront exécutés dès cette année visent à la présentation d'une fiche de réalisation en 2017. Lors de son examen, cette demande de financement sera traitée avec l'éclairage supplémentaire apporté par le contenu du présent rapport et le bénéfice des premières analyses en lien avec le projet d'optimisation des prestations de l'OCPM.

Comme la Cour le relève, la restructuration conduite par l'OCPM au sein du secteur des naturalisations et la collaboration développée à l'interne avec le BIE

ont permis, d'une part, de rendre plus objectifs les critères d'évaluation des candidatures avec la mise en place dès 2015 des tests de connaissances et, d'autre part, d'amorcer une réduction des délais de traitement des demandes pour atteindre les 18 mois fixés par la direction du DSE pour une procédure ordinaire, mis à part les cas d'exception. L'audité s'appuiera sur le contenu de l'audit pour poursuivre ses efforts en matière d'optimisation des procédures, dans le but notamment de réduire les délais internes de traitement des dossiers et de supprimer les « temps morts » identifiés par la Cour. Le transfert des activités effectuées par la Chancellerie au secteur des naturalisations de l'OCPM devrait favoriser l'atteinte du délai de 18 mois.

Dans le même ordre, l'audité veillera à améliorer ses indicateurs internes en prenant notamment en considération l'ensemble des étapes qui dépendent du secteur des naturalisations, dont la volumétrie des dossiers en stock durant l'ensemble de la procédure avec des pourcentages d'avancement des dossiers en fonction de la date de dépôt., ainsi que le délai d'attente pour s'inscrire aux séances hebdomadaires des tests de connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises.

Enfin, en matière de performance propre au secteur des naturalisations, de nouveaux objectifs seront introduits notamment concernant les aspects relatifs à la qualité d'accueil des candidats, tandis que des objectifs complémentaires seront adoptés, s'agissant des performances individuelles des collaborateurs.

5.3. Observations de la Ville de Genève

Observations du Conseiller administratif de la Ville de Genève en charge des procédures de naturalisation

Constat n° 1

Quels que soient les changements, notamment en termes de compétences, qui pourraient intervenir à la suite de l'audit de la Cour des comptes, la Ville de Genève appelle également de ses vœux la rédaction, par le secteur cantonal des naturalisations, d'instructions ou d'un cahier des charges, permettant de mieux définir le rôle, la responsabilité et les tâches des communes.

Constat n° 3

Pour sa part, la Ville de Genève motive à chaque fois les (rares) préavis négatifs émis par elle. Il est vrai par contre que, du fait de l'absence d'une gestion électronique des dossiers, le secteur cantonal n'est pas toujours informé de l'éventuelle mise en suspens d'un dossier sur décision de la Commission des naturalisations.

Constat n° 6

Comme dit plus haut, la Ville de Genève appuie également le passage à une gestion électronique des dossiers, tant par les services cantonaux que municipaux.

Constats n° 17 et 18

Les disparités de traitement au sein des communes, voire, dans certains cas, des pratiques communales en contradiction avec les bases légales et réglementaires, sont liées aux incertitudes découlant du manque d'instructions cantonales quant à la nature et l'étendue de l'examen des dossiers de naturalisation par les communes. L'élaboration de précisions, voire de lignes directrices par le secteur cantonal des naturalisations devraient permettre de résoudre ce problème.



Constat n° 19

Dans le cadre actuellement donné, soit d'une part l'envoi de dossiers au format papier par le secteur cantonal des naturalisations, et d'autre part l'existence d'une Commission de naturalisation municipale telle que définie par le règlement du Conseil municipal, le Conseil administratif de la Ville de Genève et singulièrement la direction du Département de l'environnement urbain et de la sécurité assume un travail administratif considérable, en vue de délivrer dans les meilleurs délais le préavis final de la Ville de Genève émis par le Conseil administratif.

Dans la mesure où, à la suite du rapport de la Cour des comptes, le service cantonal compétent passe à une gestion électronique des dossiers, la lourdeur administrative et les pertes de temps qui en découlent pourront être efficacement surmontées.

Quant au fonctionnement de la Commission des naturalisations (dans la mesure où elle est maintenue dans les années à venir), son fonctionnement ne pourrait être qu'amélioré par l'élaboration de lignes directrices cantonales, lesquelles devraient simplifier le traitement des dossiers.

Constat n° 20

Conséquence du traitement manuel des dossiers mentionnés plus haut, la Ville de Genève ne peut élaborer que d'une manière artisanale des statistiques en ce qui concerne le nombre et la situation des dossiers, ce qui empêche un suivi adéquat des dossiers de naturalisation ordinaire.

En ce qui concerne les mesures correctrices à prendre pour réduire les « stocks » en souffrance ou les délais de traitement des dossiers, le Conseiller administratif en charge expose que ceux-ci découlent dans une large mesure de l'envoi par vagues irrégulières des dossiers par les soins du secteur cantonal des naturalisations, pratique qui devrait être corrigée par l'adoption des mesures techniques proposées par la Cour des comptes.

Constat n° 21

La conférence prévue à l'article 135 alinéa 2 du règlement du Conseil municipal est organisée par la Ville de Genève à l'attention des candidats à la naturalisation. Depuis de nombreuses années, pour des motifs pratiques (vu le grand nombre de candidats à la naturalisation), le cours d'instruction civique initialement envisagé s'est transformé en une conférence à laquelle sont convoqués les candidats dont le dossier a déjà été traité.

Le Conseiller administratif en charge est prêt, dans la mesure où le principe de cette conférence serait maintenu dans le règlement du Conseil municipal, à collaborer à une modification des conditions d'organisation de cette conférence, laquelle pourrait par exemple se transformer en un accueil des nouveaux citoyens, après l'obtention de leur naturalisation.

Constat n° 22

L'article 135 alinéa 1 du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève instaure une Commission des naturalisations, tout en déléguant au Conseil administratif la compétence du préavis final de la Ville de Genève. Ces dispositions en vigueur depuis 1999 n'ont pas été modifiées depuis, malgré plusieurs débats intervenus à ce sujet.

Il n'appartient pas au Conseil administratif de la Ville de Genève de procéder à une modification du règlement du Conseil municipal, ce dernier étant seul compétent en la matière.

Si le Conseil municipal décidait, à la suite de la publication du rapport de la Cour des comptes, de supprimer la Commission des naturalisations, le Conseil administratif, et singulièrement le Conseiller administratif en charge du dossier, serait prêt à assumer l'intégralité de la charge de l'examen des dossiers de naturalisation au niveau communal, à la condition d'une part que le secteur cantonal continue à assurer les enquêtes administratives et de personnalité nécessaires sur les candidats, et que, d'autre part, des instructions cantonales

soient édictées, qui délimitent clairement le champ d'investigation des communes en la matière.

Recommandation n° 8

Comme on l'a vu plus haut, dans la mesure où le secteur cantonal des naturalisations passe à un traitement informatique des dossiers de naturalisation et que l'autorité cantonale compétente émet des directives précises quant au pouvoir d'investigation des communes, la Ville de Genève sera en mesure d'optimiser de son côté le travail de saisie et d'étude des dossiers, et, par-là, améliorer les délais de traitement.

La décision du Conseil municipal quant au maintien ou non de la Commission des naturalisations pourrait également influencer d'une manière importante sur les délais de traitement des dossiers de naturalisation.

Recommandation n° 9

Comme dit plus haut, le Conseil administratif n'est pas compétent pour entreprendre une modification du règlement du Conseil municipal.

Dans la mesure où ce dernier voterait lui-même l'abrogation de la Commission des naturalisations, le Conseil administratif, et singulièrement le Conseiller administratif en charge des procédures de naturalisation, serait disposé à assumer les tâches nouvelles découlant d'une délégation pleine et entière des compétences en matière de préavis communal de naturalisation, sous les réserves exposées dans les observations relatives au constat N°22.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications des audités)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.1	<p>Recommandation 1 : clarifier les rôles, les responsabilités et les tâches des différents acteurs</p> <p>La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie (DSE) de clarifier au travers d'une directive les rôles, les responsabilités et les tâches des différents acteurs cantonaux et communaux intervenant dans la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers.</p> <p>En effet, les pratiques ont fortement évolué depuis quelques années et nécessitent désormais d'être précisées et stabilisées pour les différents types de procédures (natif/mineur/moins de 25 ans/plus de 25 ans).</p> <p>Par ailleurs, l'étendue du travail à réaliser par la commune pour délivrer son préavis doit aussi être précisée afin d'éviter des travaux redondants, des délais de traitements importants ou encore des non-conformités réglementaires. Dans ce cadre, il sera aussi nécessaire d'identifier les informations dont la commune a effectivement besoin pour réaliser ses tâches (par exemple, l'ensemble des données de la fiche police est-il utile à la commune ?) et de quelle manière ces informations doivent être analysées et interprétées par la commune.</p> <p>Le département pourra également préciser pour les différents travaux à réaliser le délai de traitement attendu pour chacun des intervenants et les contrôles à mettre en place pour garantir le respect de la procédure. De même, il sera nécessaire de définir les modalités de communication et de diffusion vis-à-vis des candidats et des autres acteurs.</p> <p>Ce travail devra également intégrer les modifications qui seront à apporter à un projet de nouvelle loi sur la nationalité genevoise (LNat) et son règlement d'application afin de se conformer aux nouvelles exigences fédérales.</p>	3	OCPM / Direction du service Suisses	01.01.2018	
5.1	<p>Recommandation 2 : adapter les bases légales et réglementaires</p> <p>La Cour recommande au DSE de proposer une révision des bases légales et réglementaires afin que celles-ci soient adaptées aux pratiques retenues en matière de procédure de naturalisation ordinaire pour chacun des acteurs.</p> <p>Les aspects suivants devront notamment être considérés :</p> <ul style="list-style-type: none"> les précisions quant aux rôles, aux responsabilités et aux tâches des différents acteurs cantonaux et 	2	OCPM / Direction du service Suisses	01.01.2018	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications des audits)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>communaux intervenant dans la procédure de naturalisation ordinaire des étrangers (voir la recommandation 1 de la Cour) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> la pertinence de la distinction des candidats de moins et de plus de 25 ans alors que la distinction natifs / non natifs semble plus logique ; les modalités de délégation au sein des communes ; l'intégration de la notion d'émolument tel que requis par la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève ainsi que la couverture de l'ensemble des coûts à intégrer dans le calcul des émoluments ; l'ajout de certaines pratiques ou d'exemptions dans le règlement, comme celle relative à l'exigence « d'intégration » pour les candidats natifs (pratique dite « allégée ») à l'article 11 RNat ; la clarification de la LNat et du RNat sur des aspects tels que : <ul style="list-style-type: none"> les articles 18 alinéa 1 LNat et 33 RNat en matière de communication ; les articles 18 alinéa 4 et 22 alinéa 3 LNat relatifs aux taxes ; l'article 11 lettre e RNat en ce qui concerne les condamnations sur l'extrait de casier judiciaire ; l'article 11 lettre f RNat par rapport au niveau de langue. <p>Le département pourra profiter de la mise à jour de la loi cantonale suite aux évolutions prochaines de la législation fédérale en matière de nationalité suisse (nouvelle LN et son ordonnance d'exécution).</p>				
5.1	<p>Recommandation 3 : revoir la communication aux communes et le suivi de la mise en œuvre de la nouvelle directive</p> <p>La Cour recommande au DSE d'informer les communes quant au rôle qu'elles ont à jouer dans la procédure de naturalisation ordinaire et leur transmettre des instructions précises sur les travaux à réaliser et les informations à prendre en compte ou du moins sur les points que le canton souhaite vérifier au travers de la commune.</p> <p>Un point sur le délai de traitement sera également à mentionner. Ces consignes devront permettre à la fois de couvrir tous les points de la procédure, respecter les délais, rester conformes à la loi, et garantir une égalité de traitement à tout demandeur de naturalisation.</p>	2	OCPM / Direction du service Suisses	01.01.2018	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications des audités)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Elles devront notamment inclure : la nature et l'étendue des contrôles à réaliser par les communes, la manière dont les informations doivent être interprétées, le format de restitution, le mode de communication, le délai, etc. Ces consignes devront être alignées sur la nouvelle directive (voir la recommandation 1 de la Cour).				
5.1	<p>Recommandation 4 : rationalisation des étapes de traitements des dossiers</p> <p>La Cour recommande à l'OCPM de revoir l'ensemble des étapes du processus de traitement d'un dossier afin de supprimer les étapes inutiles comme les multiples saisies d'informations, la constitution de différentes listes ou dossiers « papier ».</p> <p>L'OCPM devra également regrouper l'ensemble des documents d'un candidat dans un même dossier.</p> <p>Enfin, la Cour recommande à l'OCPM de reprendre l'ensemble des « temps morts » constatés lors de l'audit pour le traitement des dossiers afin de réduire au minimum leur durée.</p>	2	OCPM / Direction du service Suisse	30.06.2017	
5.1	<p>Recommandation 5 : automatisation des flux de traitement des dossiers</p> <p>Lorsque cela est possible, la Cour recommande à l'OCPM d'automatiser le traitement des dossiers.</p> <p>Cette automatisation pourra reposer sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'automatisation des flux pour chaque étape de la procédure pour éliminer les échanges papier, • Le développement d'interfaces avec les applications connexes, • La création d'un dossier électronique avec la possibilité de joindre des documents du dossier du candidat, • Le paramétrage de rappels automatiques de tâches ou d'échéances. <p>Par ailleurs, il est important que l'OCPM puisse bénéficier d'un outil de gestion efficace permettant aussi de produire des rapports et des statistiques utiles à la gestion quotidienne de l'activité.</p> <p>Cette automatisation pourrait engendrer des modifications de l'application GestNatu qui aujourd'hui ne semble pas permettre ce type d'évolution.</p>	2	OCPM / Direction du service Suisse	30.06.2019	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications des audités)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.1	<p>Recommandation 6 : redéfinir les objectifs de performance du processus de naturalisation</p> <p>La Cour recommande à l'OCPM de revoir ses objectifs de performance qui avaient été mis en place initialement pour répondre à une volonté de réduction du stock de dossiers.</p> <p>Les nouveaux objectifs devront être en lien avec une procédure stabilisée de traitement des dossiers et prendre en compte les étapes clés du processus que l'OCPM souhaitera suivre.</p>	2	OCPM / Direction du service Suisse	30.06.2017	
5.1	<p>Recommandation 7 : fiabiliser les données et renforcer les outils de pilotage et de contrôle</p> <p>La Cour recommande à l'OCPM de renforcer les outils de pilotage et de contrôle du processus de traitement des dossiers.</p> <p>Pour cela, l'OCPM devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revoir les données de l'application afin de s'assurer de leurs exactitude et exhaustivité ; • Mettre en place au sein de l'OCPM des contrôles formalisés permettant de fiabiliser les données de la base ; • Mettre en place les outils appropriés pour piloter le processus de traitement des dossiers (extraction, tableau de bord) ; • Établir des statistiques permettant de suivre les activités du processus ; • Identifier les actions à prendre en fonction des blocages éventuels ou des délais supérieurs aux attentes. <p>Cela devra permettre à l'OCPM d'avoir un contrôle et un suivi plus complet des différentes étapes du processus et ainsi de s'assurer de l'atteinte des objectifs et des délais de traitement des dossiers.</p>	2	OCPM / Direction du service Suisse	30.06.2019	
5.1	<p>Recommandation 8 : optimisation du traitement des dossiers de naturalisation en Ville de Genève</p> <p>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. Ce travail devra tenir compte des clarifications, des règles et des instructions du canton aux communes concernant la procédure de naturalisation ordinaire (voir les recommandations 1 et 2).</p> <p>Vu le nombre de dossiers que doit traiter la Ville de Genève (environ 40 % des dossiers du canton) et les exigences de</p>	3	Conseiller juridique DEUS	30.06.2017	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications des audités)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	plus en plus fortes en matière de délais de traitement, il est important que la Ville optimise son travail. Pour cela, elle pourra par exemple, réduire le nombre de listes constituées et les informations qui y sont reportées ou prendre contact avec le secteur des naturalisations afin d'obtenir certaines informations par voie électronique. Non seulement le travail administratif effectué aujourd'hui doit être rationalisé afin de simplifier la tâche des collaborateurs, mais la conformité de certaines tâches devra également être analysée en lien avec le règlement communal et le travail des commissaires (enquêtes). Le cas échéant, le règlement communal devra être revu et une adaptation des pratiques communales proposée.				
5.1	<p>Recommandation 9 : conformité de l'organisation communale en Ville de Genève</p> <p>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.</p> <p>Pour cela, la Ville de Genève devra étudier les options suivantes quant à la Commission des naturalisations du Conseil municipal :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soit la Commission rapporte directement au Conseil municipal. Dans ce cas, il faudra que ce dernier siège à huis clos et en présence de la majorité de ses membres, pour délibérer sur chaque demande de naturalisation (articles 18 alinéa 2 lettre a et 19 alinéa 2 de la LAC). Toutefois, étant donné le nombre de naturalisations que la Ville de Genève traite (environ 40 % des dossiers du canton), cette « solution » ne semble pas être la plus appropriée notamment en matière de délais de traitement qui seraient encore allongés. En outre, en cas de préavis négatif, les motifs ayant amené la décision devront pouvoir être explicités dans la lettre envoyée au candidat, conformément aux exigences ressortant de l'article 16 alinéa 4 LNat. • Soit la Commission n'est plus maintenue. Dans ce cas, une délégation de compétences au Conseil administratif, tout comme pour les dossiers de moins de 25 ans, devra être retenue. <p>Ce travail devra aussi tenir compte des clarifications, des règles et des instructions du canton aux communes concernant la procédure de naturalisation ordinaire et les délais de traitement (voir les recommandations 1 et 2).</p>		Mesure de la compétence du Conseil municipal (voir sous observations de la Ville de Genève)		

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'OCPM, du secteur des naturalisations, du département, de la Chancellerie d'État, de la Ville de Genève et des autres communes qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 10 mai 2016. Le rapport complet a été transmis au département de la sécurité et de l'économie (DSE) et à la Ville de Genève le 18 mai 2016 dont les observations remises les 7 et 8 juin 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des audités.

Genève, le 17 juin 2016

Isabelle TERRIER
Présidente

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Marco ZIEGLER
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>