



N° 105 Audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois de **naturalisation ordinaire des étrangers** - État de Genève / communes *rapport publié le 17 juin 2016*

Le rapport contient 9 recommandations toutes acceptées par les audités.

Au 30 juin 2017, 4 recommandations ont été mises en œuvre et les 5 recommandations restantes sont en cours de réalisation.

Relativement aux **4 recommandations mises en place**, il est relevé :

- La clarification des rôles, des responsabilités et des tâches des différents acteurs du dispositif, au travers de l'établissement d'une directive sur la procédure de naturalisation ordinaire dans le canton de Genève. La directive approuvée par le département du DSE et le Comité de l'Association des communes genevoises (ACG) a été adressée aux communes le 30 août 2017, avec une mise en application immédiate ;
- La révision des modalités de communication avec les communes, rendue possible par la directive susmentionnée;
- Le travail organisationnel de simplification des procédures cantonales et la redéfinition des objectifs cantonaux de performance, en tenant compte des limites inhérentes aux outils actuels.

Il est toutefois à relever que, étant donné sa récente entrée en vigueur, la bonne compréhension et l'application pratique de la nouvelle directive par les différents acteurs restent réservées.

Les **5 recommandations en cours** portent sur :

- L'adaptation des bases légale et réglementaire au niveau cantonal, qui devrait être finalisée d'ici la fin de l'année ;

- L'automatisation des principaux flux de traitement des dossiers au sein de l'office cantonal. Pour ce faire, un crédit d'investissement a été voté en novembre 2016 et les travaux ont débuté ;
- La fiabilisation des données et le renforcement des outils de pilotage et de contrôle au niveau cantonal, qui sont dépendants de l'automatisation des flux de traitement des dossiers ;
- La décision par la Ville de Genève de maintenir ou de supprimer la Commission municipale sur les naturalisations et de mettre les pratiques actuelles en conformité avec la loi ; des discussions ont été entamées par les conseillers municipaux de la Ville de Genève mais aucune décision n'a encore été prise à ce stade ;
- L'optimisation du traitement des dossiers de naturalisation, la mise en conformité de l'organisation communale et l'adaptation du règlement communal en Ville de Genève. La Ville poursuivra ses travaux d'amélioration après décision par le Conseil municipal de maintenir ou de supprimer la Commission municipale sur les naturalisations.

La mise en œuvre des recommandations 5 et 7 apportera au processus de naturalisation ordinaire les outils informatiques qui permettront de franchir un palier supplémentaire, notamment en termes de rationalisation des étapes de la procédure cantonale et des échanges avec les communes.



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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 = Significatif	OCPM / Direction du service Suisses	01.01. 18	30.08. 17	<p>Réalisée.</p> <p>Un projet de directive sur la procédure de naturalisation ordinaire dans le canton de Genève, clarifiant les rôles, les responsabilités et les tâches des acteurs cantonaux et communaux, a été rédigé conjointement par l'OCPM, le secrétariat général du DSE et le Comité de l'Association des communes genevoises (ACG). La directive approuvée a été adressée aux communes conjointement par le DSE et l'ACG en août 2017, avec une mise en application immédiate.</p> <p>En pratique, étant donné sa récente entrée en vigueur, la bonne compréhension et l'application de cette directive par les différents acteurs restent réservées.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 2 : adapter les bases légales et réglementaires. 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 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 : <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>	2 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisses	01.01. 18		<p>En cours. Les travaux d'adaptation des bases légales et réglementaires ont débuté au sein de l'OCPM.</p> <p>Un groupe de travail dédié a été constitué. Un tableau comparatif des dispositions légales actuelles et du contenu de la nouvelle loi a été réalisé. Le groupe de travail s'est désormais attelé à la rédaction de la LNat révisée ainsi que de son règlement d'application.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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> <p>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).</p>	2 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisses	01.01. 18	30.08. 17	<p>Réalisée.</p> <p>La question de la révision des modalités de communication avec les communes a été traitée dans le cadre des travaux de rédaction d'une directive sur la procédure de naturalisation ordinaire dans le canton de Genève évoquée dans la recommandation 1 du présent rapport.</p> <p>En pratique, étant donné sa récente entrée en vigueur, la bonne compréhension et l'application de cette directive par les communes restent réservées.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisses	30.06. 17	01.06. 17	<p>Réalisée.</p> <p>En tenant compte des limites inhérentes aux outils actuels (une refonte du système informatique est en cours), le travail organisationnel de simplification des procédures a été réalisé. Par exemple, les tâches dévolues précédemment à la Chancellerie sont désormais réalisées par le secteur des naturalisations, le dossier papier d'un candidat comprend l'ensemble des documents, et la facturation d'un émolument est désormais unique.</p> <p>Toutefois, la mise en œuvre des recommandations 5 et 7 apportera au processus de naturalisation ordinaire les outils informatiques qui permettront de franchir un palier supplémentaire, notamment dans les échanges avec les communes qui pour l'instant perdurent sous format "papier".</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 5 : automatisation des flux de traitement des dossiers. 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 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisse	30.06. 19		<p>Réalisée. Le 25 novembre 2016, le Grand Conseil a voté la loi L11945 ouvrant un crédit d'investissement de 2.33 millions F pour l'optimisation des prestations de l'OCPM. L'automatisation des principaux flux de traitement du secteur des naturalisations y est notamment intégrée.</p> <p>Un Comité de pilotage a été créé début 2017 afin de suivre le projet et les travaux sont en cours.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisse	30.06. 17	01.06. 17	<p>Réalisée.</p> <p>En tenant compte des limites inhérentes aux outils actuels (une refonte du système informatique est en cours), le travail de redéfinition des objectifs a été réalisé. En outre, de nouvelles procédures internes au secteur des naturalisations viennent d'entrer en vigueur afin de viser une meilleure maîtrise des étapes clés du processus (des objectifs quantitatifs et qualitatifs ont notamment été fixés à chaque collaborateur et un suivi par la hiérarchie a été mis en place).</p> <p>Toutefois, la mise en œuvre des recommandations 5 et 7 apportera les outils informatiques qui permettront de franchir un palier supplémentaire. Par exemple, cela devrait permettre un suivi plus précis par dossier de naturalisation et par étape clé, des délais de traitement.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 7 : fiabiliser les données et renforcer les outils de pilotage et de contrôle. 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 = Modéré	OCPM / Direction du service Suisses	30.06. 19		<p>En cours. Se reporter aux éléments indiqués dans la recommandation 5.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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 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.</p>	2 = Modéré	Conseiller juridique DEUS	31.03.18 (initial 30.06.17)		<p>En cours.</p> <p>Une mesure a été prise afin d'optimiser les tâches du secrétariat de la Ville de Genève en ce qui concerne la gestion administrative des dossiers de naturalisation ordinaire. Ainsi, un fichier Excel unique est désormais utilisé.</p> <p>À ce stade, il n'y a pas d'autres actions prises afin d'optimiser le traitement des dossiers de naturalisation.</p> <p>Un représentant de la Ville de Genève a participé au groupe de travail en charge de l'établissement d'une directive sur la procédure de naturalisation ordinaire dans le canton de Genève. Le délai pour la mise en conformité de la Ville de Genève avec les exigences cantonales est estimé par celle-ci à septembre 2017.</p> <p>Enfin, l'adaptation du règlement communal est pendante car fonction de la décision du Conseil municipal relativement à la recommandation 9 du présent rapport.</p>



No 105 Naturalisation ordinaire des étrangers - État de Genève / communes (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<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)			<p>En cours.</p> <p>Un projet de délibération visant à supprimer la Commission des naturalisations en Ville de Genève et à déléguer au Conseil administratif l'ensemble des compétences en matière d'examen des dossiers de naturalisation ordinaire a été déposé en juin 2016.</p> <p>L'objet est actuellement traité par la Commission municipale du règlement.</p>