



5 novembre 2025

---

## **Procédures de naturalisation ; Tenue d'un procès-verbal**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat 20.4344,  
déposé le 20 novembre 2020 par la Commission  
des institutions politiques du Conseil national

---

## Résumé

*Le 4 mai 2021, le Conseil national a adopté le postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal », déposé par la CIP-N. Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner la manière dont les procès-verbaux des entretiens liés aux procédures de naturalisation sont rédigés dans les cantons et de relever s'il existe des prescriptions en la matière. En outre, le Conseil fédéral doit étudier, avec les cantons, les possibilités de remédier aux éventuelles lacunes concernant la mise en œuvre de ces prescriptions.*

*Pour répondre au postulat, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a commandé une étude externe. Selon cette étude, divers cantons, communes et représentations de la Suisse à l'étranger mènent, dans le cadre de la naturalisation ordinaire, des entretiens avec les candidats afin de clarifier les faits pertinents. Il n'existe aucune prescription fédérale, que ce soit dans une loi ou dans une ordonnance, sur la manière dont ces entretiens doivent se dérouler.*

*Les auteurs de l'étude ont, entre autres, interrogé quelque 500 représentants d'autorités cantonales et communales, et constaté que, dans 17 cantons, les autorités compétentes avaient soit la possibilité soit l'obligation d'organiser des entretiens de naturalisation. Les autorités interrogées ont indiqué qu'à leur connaissance, il n'existait aucune prescription relative à l'établissement de procès-verbaux pour environ un tiers des entretiens réalisés à l'échelle cantonale et un peu moins de la moitié des entretiens menés au niveau communal. Si prescriptions il y a, la teneur de l'entretien est généralement résumée et retranscrite en substance ; rares sont les cas où elle est restituée mot pour mot.*

*La pratique étudiée dans le cadre de l'étude révèle qu'une grande partie des entretiens de naturalisation donnent lieu à un procès-verbal sous quelque forme que ce soit. Seules deux des communes sondées et deux autorités cantonales n'établissent aucun procès-verbal. Les connaissances relatives aux prescriptions portant sur l'établissement de procès-verbaux et la qualité de ces derniers varient considérablement selon les cantons et les communes. La jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) relative à la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les faits. Les autorités compétentes en matière de naturalisation doivent s'assurer que le droit des candidats de consulter leur dossier est garanti. Elles sont tenues de constituer un dossier complet et de documenter toutes les informations pertinentes. La teneur des entretiens doit donc être consignée, au moins sous forme de résumé. Si un entretien est organisé dans le but de vérifier les connaissances de base du candidat sur la Suisse, il convient de noter les questions et les réponses en substance.*

*Les auteurs de l'étude concluent qu'une obligation légale d'établissement d'un procès-verbal au niveau fédéral et l'enregistrement des entretiens de naturalisation à l'aide de moyens techniques appropriés permettraient de mieux uniformiser la qualité des procès-verbaux. Instaurer une obligation d'enregistrer les entretiens garantirait l'exhaustivité et la traçabilité des faits, et permettrait de vérifier l'exactitude du procès-verbal.*

*Le 13 mars 2024, le SEM a discuté des résultats de l'étude avec des représentants des autorités cantonales de naturalisation et constaté que des mesures s'imposaient concernant les prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux. L'instauration de normes minimales et d'un cadre uniforme s'est avérée nécessaire pour améliorer la transparence et la traçabilité des entretiens de naturalisation. Tant les questions que les réponses doivent figurer dans le procès-verbal, lequel doit être certifié conforme et signé par toutes les parties présentes. La qualité des procès-verbaux étant une priorité, l'adoption de directives et de mesures de formation s'impose. Les spécificités régionales doivent être prises en compte au cours de l'entretien. L'enregistrement des entretiens de naturalisation a été vu d'un bon œil, même s'il reste des points à éclaircir concernant la mise en œuvre technique de cette mesure.*

*Le Conseil fédéral est favorable à l'inscription dans la loi sur la nationalité suisse (LN) de l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation et de dresser un procès-verbal. Il intégrera ces conclusions dans l'évaluation en cours de la LN, en tenant compte notamment du rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 « Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons ? », déposé le 5 mai 2022.*

## Sommaire

|          |                                                                                                                                                            |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Contexte .....</b>                                                                                                                                      | <b>5</b>  |
| 1.1      | Introduction .....                                                                                                                                         | 5         |
| 1.2      | Mandat.....                                                                                                                                                | 5         |
| 1.3      | Historique.....                                                                                                                                            | 6         |
| 1.4      | Processus suivi pour répondre au postulat .....                                                                                                            | 6         |
| 1.5      | Cadre juridique de l'obligation d'établir un procès-verbal en procédure de naturalisation .....                                                            | 7         |
| 1.6      | Types de procès-verbaux .....                                                                                                                              | 8         |
| <b>2</b> | <b>Consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux : analyse des prescriptions et des pratiques des cantons et des communes.....</b> | <b>8</b>  |
| 2.1      | Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal .....                                                      | 8         |
| 2.2      | Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal .....                                                           | 10        |
| 2.3      | Différences entre les cantons et les communes en matière de prescriptions et de pratique .....                                                             | 11        |
| 2.4      | Exemples de bonnes pratiques dans les autorités communales et cantonales .....                                                                             | 12        |
| 2.5      | Avis des personnes interrogées sur les options de réglementation potentielles ....                                                                         | 13        |
| <b>3</b> | <b>Principaux résultats du sondage .....</b>                                                                                                               | <b>15</b> |
| 3.1      | Recommandation faite par l'autorité au candidat de retirer sa demande .....                                                                                | 15        |
| 3.2      | Réglementation de la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux.....                                                            | 15        |
| 3.3      | Enregistrement des entretiens de naturalisation .....                                                                                                      | 16        |
| <b>4</b> | <b>Résultat de la conférence tenue avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation .....</b>                                        | <b>18</b> |
| <b>5</b> | <b>Étendue de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst. ....</b>                                                                            | <b>19</b> |
| <b>6</b> | <b>Conclusions .....</b>                                                                                                                                   | <b>21</b> |

# 1 Contexte

## 1.1 Introduction

Dans le cadre d'une procédure de naturalisation, des entretiens sont organisés avec les candidats par diverses autorités (cantons, communes et représentations de la Suisse à l'étranger). Le but de ces entretiens est de clarifier les faits juridiquement pertinents au regard des critères d'intégration de façon à ce que les autorités compétentes soient à même d'apprécier le degré d'intégration du candidat et des enfants inclus dans sa demande. Or aucune prescription spécifique ne régit ces entretiens dans la législation fédérale : ni l'ancienne LN<sup>1</sup> ni la LN totalement révisée entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>2</sup> ne prescrivent d'obligation d'établir un procès-verbal.

La réglementation de ces entretiens relève plutôt de la compétence des cantons. À cet égard, ceux-ci doivent garantir le respect du droit constitutionnel d'être entendu (art. 29, al. 2, de la Constitution fédérale ; Cst.<sup>3</sup>), qui comprend, entre autres, le droit du candidat de consulter son dossier. Ce dernier droit oblige l'autorité à tenir un dossier de naturalisation complet<sup>4</sup> et à documenter toutes les informations déterminantes pour la décision. La teneur de l'entretien de naturalisation doit ainsi être consignée, au moins sous une forme résumée<sup>5</sup>.

## 1.2 Mandat

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal », déposé par la CIP-N le 20 novembre 2020 et dont le texte est le suivant :

« Le Conseil fédéral est prié :

- *de relever s'il existe, dans les cantons, des prescriptions concernant la tenue d'un procès-verbal pour les entretiens ayant lieu dans le cadre des procédures de naturalisation, si ces prescriptions sont mises en œuvre et selon quelles modalités ;*
- *de clarifier avec les cantons les manières de remédier aux éventuelles lacunes de mise en œuvre. »*

Le Conseil fédéral a rejeté le postulat dans son avis du 27 janvier 2021, estimant que les cantons devaient disposer d'une large autonomie concernant les modalités de la naturalisation ordinaire. Si une violation des prescriptions légales ou constitutionnelles est constatée à l'échelon cantonal ou communal, le législateur cantonal peut modifier en conséquence les actes législatifs de son canton. Le postulat a été adopté par le Conseil national le 4 mai 2021 par 122 voix contre 54 et 1 abstention.

---

<sup>1</sup> RO 1952 1115

<sup>2</sup> RS 141.0

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> ATF 141 I 60 consid. 4.3 ; arrêts du TF 1D\_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.2 et 1D\_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6

<sup>5</sup> Arrêts du TF 1D\_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5 ; 1D\_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6

### 1.3 Historique

Le postulat repose sur l'initiative parlementaire 18.478 « Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire », déposée par Cédric Wermuth (conseiller national, PS, Argovie) le 13 décembre 2018 et dont le texte est le suivant :

*« La loi sur la nationalité (LN ; RS 141.0), dont notamment l'article 13, sera adaptée de telle sorte que les entretiens menés avec les autorités fédérales, cantonales et communales (commissions de naturalisation) dans le cadre des procédures de naturalisation feront systématiquement l'objet d'un procès-verbal. Ce procès-verbal sera automatiquement communiqué au candidat à la naturalisation ; il ne pourra être rendu public qu'avec l'assentiment de ce dernier. »*

Le 24 janvier 2020, la CIP-N a donné suite à l'initiative, que la Commission des institutions politiques du Conseil des États a rejetée le 25 juin 2020. À la suite de ce rejet, la CIP-N s'est à nouveau penchée sur la requête de l'auteur de l'initiative, le 20 novembre 2020. Elle est parvenue à la conclusion qu'il était prématuré de légiférer sur une obligation d'établissement d'un procès-verbal dans le cadre des procédures de naturalisation et que des clarifications s'imposaient encore. C'est la raison pour laquelle elle a déposé le postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal »<sup>6</sup>.

### 1.4 Processus suivi pour répondre au postulat

Le traitement du postulat et la rédaction du rapport ont été confiés au SEM, lequel a commandé une étude. C'est ainsi que l'Université de Berne, et plus précisément le Centre universitaire d'administration publique (*Kompetenzzentrum für Public Management* ; KPM), a étudié les prescriptions et les pratiques des cantons et des communes en matière d'établissement de procès-verbaux. Les auteurs de l'étude ont également identifié les éventuelles mesures nécessaires dans ce domaine et réalisé une analyse d'impact de la réglementation.

Toutes les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation ont été invitées à contribuer à l'étude. Par la suite, un groupe de suivi a été constitué, rassemblant des représentants des cantons suivants : Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Soleure, Saint-Gall, Zoug, Obwald et Tessin. Ce groupe, qui s'est réuni les 24 mai 2022, 30 novembre 2022 et 23 mai 2023, était chargé de donner un avis technique sur le déroulement et les résultats de l'étude. La version finale de cette dernière est parue le 31 août 2023 en allemand et le 27 octobre 2023 en français et, sous une forme condensée, en italien<sup>7</sup>. Les résultats de l'étude KPM sont récapitulés au point 2.

Le 13 mars 2024, le SEM a organisé un colloque avec des représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation. L'objectif de ce colloque était de définir avec les cantons la manière de combler les éventuelles lacunes constatées dans la mise en œuvre des prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux. Le 1<sup>er</sup> décembre 2023 ont été envoyés aux autorités susmentionnées la version finale de l'étude en allemand et en français ainsi qu'un résumé en italien. Les résultats du colloque sont présentés au point 3.

---

<sup>6</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du 22 janvier 2021, IP Wermuth. Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire.

<sup>7</sup> Susanne Hadorn, Lisa Asticher, Johanna Hornung, Azad Ali, Markus Kern, étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation, Université de Berne, sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), 2023 ; accessible sur [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation. Cette étude sera citée à plusieurs reprises dans le présent document.

Le 2 décembre 2024, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a émis un avis de droit détaillé sur la portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.<sup>8</sup>.

## 1.5 Cadre juridique de l'obligation d'établir un procès-verbal en procédure de naturalisation

Les procédures de naturalisation doivent respecter les garanties générales de procédure (art. 29 Cst.)<sup>9</sup>, notamment le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.), et les principes généraux de l'État de droit, comme le principe de proportionnalité, le principe de la bonne foi et le principe de l'égalité devant la loi (art. 5, al. 2 et 3, et 8 Cst.)<sup>10</sup>. Le droit d'être entendu implique celui de consulter son dossier, lequel droit pré-suppose la constitution et la tenue d'un dossier. Il résulte par conséquent de l'art. 29, al. 2, Cst. une obligation générale de tenir des dossiers. Ainsi, l'autorité doit consigner dans le dossier toutes les informations en rapport avec l'affaire et susceptibles d'être déterminantes pour la décision, que les pièces soient en fin de compte réellement importantes pour l'issue de la procédure ou non. Les dossiers doivent être complets et à jour pour que le droit de consultation puisse être garanti.

En matière de naturalisation ordinaire, la législation cantonale régit la procédure dans le respect du droit fédéral (art. 38, al. 2, Cst. et art. 13 ss LN). Ainsi, la manière dont les faits sont établis et la rédaction des procès-verbaux, en particulier, sont réglementées par le droit cantonal. La procédure de naturalisation est soumise à une obligation de tenir des dossiers et, partant, à une obligation d'établir un procès-verbal. La consignation d'un entretien de naturalisation dans un procès-verbal peut se limiter à un résumé, une restitution mot pour mot n'étant pas nécessaire. Si un entretien est organisé dans le but de vérifier les connaissances de base du candidat sur la Suisse, il convient de noter les questions et les réponses en substance.

Selon la jurisprudence du TF, les enregistrements sonores des entretiens de naturalisation sont licites<sup>11</sup>. Ils permettent de compléter les faits, d'en garantir la traçabilité et de vérifier l'exactitude du procès-verbal<sup>12</sup>. Les exigences en matière de consignation sont moins élevées en cas d'enregistrement sonore, le procès-verbal pouvant être contrôlé et complété au besoin<sup>13</sup>. Dans le cadre des procédures de naturalisation, le statut juridique des candidats fait l'objet d'une décision, laquelle est soumise à l'obligation de motivation qui résulte des garanties générales de procédure prévues à l'art. 29 Cst. Selon le TF, cette obligation offre aux autorités compétentes la possibilité d'effectuer un autocontrôle afin de rationaliser la prise de décision ; elle permet également que les décisions de naturalisation soient contestées et vérifiées correctement<sup>14</sup>. Les électeurs d'une assemblée communale ne peuvent rejeter une demande de naturalisation que si celle-ci a fait l'objet d'une proposition de rejet motivée (art. 16, al. 2, LN)<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> OFJ, *Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV*, accessible sur [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit > Portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.

<sup>9</sup> ATF 129 I 217 consid. 2.2 ; ATF 129 I 232 consid. 3.4.2

<sup>10</sup> ATF 146 I 49 consid. 4

<sup>11</sup> ATF 146 I 49 consid. 3

<sup>12</sup> Arrêt du TF 1D\_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5

<sup>13</sup> ATF 146 I 49 consid. 3 et TF ; Arrêt du TF 1D\_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5

<sup>14</sup> ATF 129 I 232 consid. 3.3 ; cf. également ATF 129 I 217 consid. 3.6 ss

<sup>15</sup> Arrêt du TF 1D\_5/2021 du 26 avril 2022 consid. 3.3

## **1.6 Types de procès-verbaux**

Il convient de distinguer le procès-verbal textuel du procès-verbal synthétique, qui restitue la teneur de l'entretien sous une forme condensée, tout en restant fidèle au sens. Dans ce dernier type de procès-verbal, où certains passages peuvent également être repris mot pour mot, le procès-verbaliste doit évaluer la teneur de l'entretien de manière objective et impartiale pour n'en retenir que l'essentiel. Le procès-verbal textuel, pour sa part, restitue in extenso les propos sans les abrégés ou les résumer et permet notamment de mieux comprendre le cheminement d'une déclaration<sup>16</sup>.

## **2 Consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux : analyse des prescriptions et des pratiques des cantons et des communes**

Le KPM de l'Université de Berne a étudié les prescriptions et les pratiques des cantons et des communes en matière de consignation dans un procès-verbal. Les auteurs de l'étude ont également identifié les mesures nécessaires dans ce domaine et réalisé une analyse d'impact de la réglementation. Ils ont notamment questionné environ 500 représentants d'autorités cantonales et communales, dont 374 ont répondu. À cela se sont ajoutés 25 entretiens qualitatifs et une analyse documentaire.

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) organise, lui aussi, des entretiens de naturalisation au sein des représentations de la Suisse à l'étranger sur mandat des cantons. Ces entretiens ne font pas l'objet de la présente étude. Les conclusions qui en résulteraient, si elles étaient mises en œuvre, concerneraient également les entretiens menés par le DFAE.

### **2.1 Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal**

Les résultats obtenus reposent sur les réponses fournies au cours du sondage et les déclarations faites lors des entretiens, aux niveaux cantonal et communal. Ils se réfèrent donc aux prescriptions dont ont connaissance les personnes interrogées au poste qu'elles occupent dans l'administration. Il est toutefois possible que certains cantons ou communes appliquent d'autres prescriptions, dont n'ont pas connaissance lesdites personnes et qui n'ont donc pas été prises en compte dans l'analyse<sup>17</sup>. Les cantons sont énumérés ci-après par ordre alphabétique.

#### **Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau cantonal**

Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, dans 17 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS et ZG), il est soit possible soit obligatoire de mener des entretiens de naturalisation au niveau cantonal. Dix de ces 17 cantons (AG, AI, BE, BS, FR, GE, NE, NW, OW et SO) ont adopté des prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal. Parmi eux, trois (OW, NW et SO) rédigent un procès-verbal synthétique. Trois autres (BS, GE et NE) établissent à la fois un procès-verbal textuel et un procès-verbal synthétique. Seul un canton (FR) dresse un procès-verbal textuel.

---

<sup>16</sup> Christoph Leuenberger, *Protokoll der Zeugeneinvernahme im Zivilprozess*, ZZZ 25/2011, p. 19 à 22, ici p. 19 à 20 ; Roland Müller, *Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen*, 3<sup>e</sup> éd., Zurich, Saint-Gall, p. 25 à 30

<sup>17</sup> Voir note de bas de page 7, p. 19 à 22

En ce qui concerne la longueur du procès-verbal, six cantons (AI, FR, GE, NE, OW et SO) ne disposent d'aucune prescription. Dans le canton de BS, le procès-verbal doit faire entre trois et quatre pages. Six cantons (AI, BS, FR, GE, NE et SO) doivent saisir les données relatives à l'entretien et les données personnelles du candidat conformément à des prescriptions. Dans sept cantons (AI, BS, FR, GE, NE, OW et SO), les déclarations du candidat doivent être consignées en substance dans un procès-verbal. Elles doivent l'être au mot près dans trois de ces cantons (BS, FR et NE). Dans trois cantons (AI, BS et OW), les propos des autres personnes présentes doivent également figurer dans le procès-verbal.

Trois cantons (FR, NE et SO) ne permettent pas au candidat ou au personnel administratif de demander une modification du procès-verbal, alors que le canton d'AI offre cette possibilité au personnel administratif. Dans quatre cantons (BS, FR, NE et SO), aucune prescription ne prévoit que le candidat lise ou signe le procès-verbal, tandis que, dans celui de GE, l'intéressé a le droit de consulter et de signer le procès-verbal à la suite de l'entretien. Par ailleurs, quatre cantons (FR, GE, NE et SO) précisent que le respect des prescriptions fait l'objet d'un contrôle. Le service des naturalisations du canton de Genève, par exemple, dispose d'une autorité de surveillance chargée de veiller au respect des prescriptions.

### **Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau communal**

Parmi les représentants communaux ayant participé au sondage, 135 ont confirmé l'existence dans leur commune de prescriptions de consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux. Les conclusions qui suivent s'appuient donc sur les informations fournies par ces 135 personnes<sup>18</sup>.

Les résultats obtenus donnent non seulement un aperçu de l'existence de prescriptions spécifiques en matière de consignation dans un procès-verbal, mais aussi une indication de la mesure dans laquelle les communes en sont informées. Bien qu'il existe, dans plusieurs cantons (AG, BS, FR, GR, TI et VS, p. ex.), des réglementations et des guides à l'intention des communes sur la procédure de naturalisation, la conduite des entretiens et la rédaction des procès-verbaux, une part non négligeable des communes de ces mêmes cantons déclarent qu'il n'y en a pas ou qu'elles ne savent pas s'il y en a. Les auteurs de l'étude soulignent ici un décalage entre l'existence de prescriptions de consignation dans un procès-verbal à l'échelon cantonal et la connaissance de ces prescriptions à l'échelon communal.

La majorité des représentants communaux interrogés (70 sur 135) indiquent qu'un procès-verbal synthétique doit être dressé. Un petit nombre déclarent être tenus de rédiger des procès-verbaux textuels (16 sur 135) ou de procéder à des enregistrements sonores (8 sur 135). Près de la moitié (66 sur 135) déclarent qu'il n'y a aucune prescription concernant la longueur du procès-verbal. Dans les communes disposant de prescriptions à ce sujet, le nombre de pages prescrit varie entre une et quatre, voire plus de cinq. La majorité des représentants communaux sondés doivent saisir les données personnelles du candidat (77 sur 135) et des informations concernant l'entretien, comme la durée ou l'heure (53 sur 135). Un petit nombre (33 sur 135) déclarent que les propos des autres personnes présentes sont également consignés en substance.

Selon un tiers environ des représentants communaux interrogés (47 sur 135), les prescriptions en vigueur ne prévoient pas pour le candidat ou le personnel administratif la possibilité de demander de modifier le procès-verbal. Près d'un sur quatre (31 sur 135) ne sait pas s'il existe de telles prescriptions. Seule une part minime des communes (6 sur 135) permettent, conformément aux directives en vigueur, tant au personnel administratif qu'au candidat de demander des modifications du procès-verbal. La moitié des représentants communaux sondés (64 sur 135) déclarent que le respect des prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal fait l'objet d'un contrôle, tandis que, pour près d'un

<sup>18</sup> Voir note de bas de page 7, p. 22 à 25

tiers d'entre eux, aucun suivi n'est assuré dans ce domaine (42 sur 135). Ce contrôle des procès-verbaux est souvent effectué par l'unité administrative supérieure ou par le responsable de l'autorité compétente en matière de naturalisation. L'étendue des contrôles varie cependant selon la personne qui s'en charge et le mode opératoire de l'autorité compétente. La rédaction du procès-verbal et le processus y afférent peuvent ainsi nécessiter le feu vert du responsable hiérarchique supérieur, chargé de veiller à l'exactitude et à l'exhaustivité du procès-verbal. Dans de nombreux cas, le canton s'assure également que le dossier établi par la commune est complet et conforme aux prescriptions. Mais dans d'autres, les communes doivent uniquement envoyer leur décision dûment motivée au canton ; il en résulte que le procès-verbal d'entretien (pour autant qu'il ait été dressé) ne doit pas obligatoirement être transmis dans le cadre de la procédure et qu'il n'est donc pas contrôlé.

## **2.2 Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal**

### **Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau cantonal**

Les conclusions qui suivent reposent sur les données livrées par 13 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO et ZG). Dans neuf cantons (GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, VD et ZH), les entretiens n'ont pas lieu au niveau cantonal. Deux cantons (UR et VS) mènent des entretiens, mais ne dressent pas de procès-verbal. Les deux cantons restants (NW et TI) n'ayant fourni que peu d'informations aux auteurs de l'étude, leurs données n'ont été prises en compte que partiellement<sup>19</sup>.

Cinq cantons (AI, AR, BL, OW et SO) rédigent des procès-verbaux synthétiques, tandis que quatre (AG, BE, FR et JU) optent pour des procès-verbaux textuels. Dans quatre autres cantons (BS, GE, NE et ZG), on trouve les deux types de procès-verbaux. Deux cantons (AG et ZG) procèdent également à l'enregistrement sonore des entretiens. Dans les 13 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO et ZG), certaines données relatives à l'entretien sont consignées dans le procès-verbal, les données personnelles du candidat étant systématiquement saisies. Les données relatives à l'entretien, comme la durée et l'heure, sont portées au procès-verbal dans dix cantons (AI, AR, BE, BS, FR, GE, JU, OW, SO et ZG). Sept cantons (AG, AI, BE, BS, GE, JU et OW) permettent au personnel administratif et au candidat de demander des modifications du procès-verbal, même si, en pratique, seuls quatre d'entre eux (BE, GE, JU et OW) soumettent le procès-verbal à l'intéressé. Sept cantons (AR, BL, FR, NE, SO, TI et ZG) ne prévoient aucune possibilité de lire ou de modifier le procès-verbal.

Le temps nécessaire pour établir un procès-verbal est estimé en moyenne à 1,46 heure (pour un coût de 226 francs). Dans les deux cantons qui ne dressent pas de procès-verbal (UR et VS), les faits juridiquement pertinents soit ne sont pas consignés, soit, si des éclaircissements s'avèrent nécessaires, ne font l'objet que d'une annotation.

### **Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau communal**

Dans le cadre du sondage, 205 représentants communaux ont indiqué dresser un procès-verbal. Les conclusions qui suivent s'appuient donc sur les informations fournies par ces 205 personnes<sup>20</sup>.

Une grande partie des représentants communaux (127 sur 205) ont déclaré que les entretiens de naturalisation donnaient lieu à un procès-verbal synthétique. Un petit nombre (53 sur 205) dressent un procès-verbal textuel, même si cela dépend du niveau de clarté de la décision avant l'entretien. Seule une

<sup>19</sup> Voir note de bas de page 7, p. 26 à 30

<sup>20</sup> Voir note de bas de page 7, p. 30 à 34

part relativement faible des représentants communaux interrogés (22 sur 205) procèdent à des enregistrements sonores. En pratique, il est rare qu'un entretien ne soit absolument pas consigné dans un procès-verbal (cas de deux communes seulement). Selon la plupart des sondés, un procès-verbal d'une à quatre pages est rédigé. Pour les autres, le procès-verbal fait plus de cinq pages ou sa longueur varie en fonction de l'entretien.

Près d'un représentant communal interrogé sur cinq (46 sur 205) indique que les propos des autres personnes présentes lors de l'entretien doivent être portés en substance au procès-verbal. Dans la plupart des cas, les procès-verbaux ne reflètent donc pas l'intégralité de l'entretien : les questions ne sont souvent pas mentionnées et les réponses ne peuvent donc pas être replacées dans leur contexte.

Une petite partie des représentants communaux interrogés (16 sur 205) expliquent que seul le candidat est habilité à proposer des modifications du procès-verbal, tandis qu'environ un tiers (67 sur 205) indiquent que cette possibilité est réservée au personnel administratif. Près d'un sur dix (23 sur 205) déclare que tant le candidat que le personnel administratif peuvent demander que le procès-verbal soit modifié. Une faible part des personnes sondées (33 sur 205) expliquent qu'il n'est pas habituel que d'autres personnes présentes lisent ou signent le procès-verbal, alors que près de la moitié (97 sur 205) estiment que c'est la pratique courante. Le procès-verbal requiert 1,8 heure de travail, soit, selon le sondage, un coût à hauteur de 152,30 francs par procès-verbal.

Lorsqu'elles estiment que les conditions de naturalisation ne sont pas (encore) remplies, les autorités compétentes recommandent généralement au candidat de retirer sa demande et de la déposer à nouveau ultérieurement. Elles considèrent, d'après les échos qu'elles ont reçus, que cette manière de procéder est équitable, les coûts pour les candidats étant réduits, voire supprimés. Elle peut cependant être critiquée, du fait que l'absence de décision formelle prive l'intéressé de la possibilité de faire recours.

## **2.3 Différences entre les cantons et les communes en matière de prescriptions et de pratique**

Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, dans la plupart des cantons, les entretiens de naturalisation ont lieu au niveau cantonal et sont consignés dans des procès-verbaux, bien que tous les cantons ne possèdent pas de prescriptions en la matière. D'après les réponses obtenues, deux cantons (UR et VS) ne disposent d'aucune directive en matière de consignation et ne dressent aucun procès-verbal à l'issue des entretiens, ce qui semble problématique d'un point de vue juridique eu égard à l'obligation de tenir des dossiers.

Lorsque des prescriptions relatives aussi bien à la forme et au fond qu'à la longueur des procès-verbaux ont été édictées, les cantons semblent s'y tenir. Même dans ceux qui ne disposent pas de prescriptions de consignation ou qui n'en ont pas connaissance, il est fréquent de rédiger des procès-verbaux textuels et, par exemple, de saisir les données relatives à l'entretien et la teneur des propos de la même manière que dans les cantons qui suivent des directives. Il importe de relever que les entretiens font l'objet d'un procès-verbal synthétique dans neuf cantons et d'un procès-verbal textuel dans huit autres. Deux cantons procèdent également à des enregistrements sonores. La proportion de procès-verbaux textuels est donc relativement élevée à l'échelle cantonale, preuve d'une pratique très répandue dans ce domaine. Seuls les cantons de GE et d'OW ont pour habitude de soumettre les procès-verbaux des entretiens de naturalisation menés sur le plan cantonal à toutes les personnes présentes afin qu'elles puissent les lire, les signer et éventuellement proposer des modifications. Même si les cantons sont très consciencieux dans la rédaction des procès-verbaux, parfois au-delà des prescriptions connues, il existe une marge d'optimisation, notamment en ce qui concerne le contrôle, les demandes de modification et la

contresignature des procès-verbaux. Afin d'éviter un éventuel recours et le sentiment pour l'intéressé d'être traité injustement, il pourrait s'avérer judicieux de soumettre le procès-verbal à tous les participants à l'entretien en leur donnant la possibilité de proposer des modifications avant de le signer. Une signature constitue une validation supplémentaire du procès-verbal par le candidat.

Au niveau communal, il s'avère que les procès-verbaux sont souvent plus fréquents et plus détaillés que ne le prévoient les prescriptions. Il faut toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, tenir compte du fait que certaines communes rattachées à un canton dans lequel il existe des prescriptions ont indiqué qu'elles n'avaient pas connaissance de l'existence de ces prescriptions. Force est donc de constater parfois une connaissance insuffisante des directives en vigueur. D'après les auteurs de l'étude, la pratique semble néanmoins être de consigner les entretiens dans une certaine mesure. Les propos du candidat sont résumés dans les trois quarts des cas et restitués intégralement dans un tiers des cas. Relevons que, dans une proportion nettement plus faible des cas (environ un quart des cas), les déclarations des autres personnes présentes sont également portées en substance au procès-verbal. Dans la majorité des cas, les entretiens ne sont donc pas restitués intégralement ; seules certaines parties sont résumées<sup>21</sup>.

## **2.4 Exemples de bonnes pratiques dans les autorités communales et cantonales**

En plus de dresser un état des lieux, les auteurs de l'étude ont examiné les possibilités d'améliorer les prescriptions de consignation dans un procès-verbal et la pratique en la matière. Les personnes interrogées ont cité différents exemples ou souhaits de bonnes pratiques, dont les principaux sont résumés ici<sup>22</sup>. Il faudrait tout d'abord édicter des prescriptions claires et faire en sorte qu'elles soient portées à la connaissance de toutes les autorités concernées (au moyen de fiches d'information). En même temps, lesdites autorités devraient pouvoir conserver une certaine marge de manœuvre pour concevoir les entretiens, afin de tenir compte des cas particuliers et des situations spécifiques. La répartition des compétences entre les communes et les cantons est également considérée comme satisfaisante, notamment le contrôle des critères formels par l'autorité cantonale. Par ailleurs, les personnes sondées estiment qu'il est judicieux d'examiner si les conditions formelles de naturalisation sont remplies avant d'organiser l'entretien. Dans les cas critiques susceptibles d'aboutir à un refus, un procès-verbal doit, pour des raisons de sécurité juridique, être rédigé autant que faire se peut (procès-verbal textuel ou enregistrement de l'entretien par des moyens techniques appropriés). La consignation, dans des procès-verbaux, des entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile permet de tirer certaines conclusions intéressantes. Il en ressort, par exemple, le besoin d'une formation systématique des procès-verbalistes et d'un accompagnement de ces derniers lors des premiers entretiens, d'un contrôle uniforme des procès-verbaux par les collaborateurs chargés de mener les entretiens et de contrôles de qualité annuels par une autorité supérieure.

---

<sup>21</sup> Voir note de bas de page 7, p. 35 à 38

<sup>22</sup> Voir note de bas de page 7, p. 43 à 48

## 2.5 Avis des personnes interrogées sur les options de réglementation potentielles

Après avoir demandé l'avis des personnes interrogées sur l'utilité des procès-verbaux, les auteurs de l'étude ont estimé le coût de chaque option sur la base des résultats du sondage<sup>23</sup>.

### Acceptation de nouvelles exigences en matière de consignation dans un procès-verbal

Selon les réponses au sondage, les procès-verbaux textuels semblent surtout utiles lorsque, sur la base des informations recueillies avant l'entretien, des doutes subsistent quant au bien-fondé de la naturalisation d'un candidat. Dans une grande partie des cas, la question de savoir si la naturalisation sera accordée à un candidat est cependant déjà réglée avant même l'entretien, qui n'est alors plus qu'une formalité. Par conséquent, rédiger un procès-verbal textuel dans ces conditions serait excessif et requerrait des ressources disproportionnées et inappropriées. Un procès-verbal synthétique serait suffisant. Dans les cas relativement rares où un entretien est mené malgré des doutes substantiels quant au bien-fondé de la naturalisation d'un candidat, il semble indispensable de dresser un procès-verbal textuel (et de procéder à un enregistrement sonore) afin de garantir des supports dans l'hypothèse où une décision négative serait rendue et un recours déposé par la suite. Ces considérations devraient être prises en compte si des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux devaient être fixées. Plus de quatre personnes interrogées sur cinq (227 sur 282) estiment pourtant qu'opter pour un procès-verbal synthétique est plutôt judicieux, voire très judicieux. Les auteurs de l'étude en concluent qu'une grande majorité des personnes sondées sont favorables à l'instauration d'une norme minimale en matière de consignation des entretiens dans des procès-verbaux.

D'autres types de procès-verbaux sont considérés aussi peu utiles que le procès-verbal textuel. C'est le cas de l'enregistrement sonore, qui est jugé nettement moins judicieux que le procès-verbal synthétique. Près des deux tiers des participants au sondage (191 sur 278) estiment que l'enregistrement sonore est peu utile, voire inutile. Il est toutefois vu par certains comme un moyen de réduire la charge de travail liée à l'établissement des procès-verbaux. L'idéal serait donc que les entretiens soient systématiquement enregistrés et les enregistrements conservés en bonne et due forme. Un procès-verbal textuel pourrait n'être rédigé et remis qu'ultérieurement et à la demande de l'intéressé ou en cas de recours, soit uniquement dans de très rares cas, la plupart des demandes étant approuvées sans problèmes. La lourde charge administrative qui découle de l'établissement des procès-verbaux pourrait ainsi être réduite dans la grande majorité des cas. Une objection a toutefois été soulevée : en pratique, il n'est pas vraiment possible de ne pas consigner un entretien de naturalisation dans un procès-verbal synthétique si la décision n'est pas prise par l'organe chargé de mener l'entretien. Lorsque tel est le cas, un dossier ou un support écrit doit être transmis pour que la décision finale puisse être rendue.

En résumé, si l'enregistrement sonore est jugé plus utile que le procès-verbal textuel, les communes, les cantons et les autres sondés s'accordent à dire que le procès-verbal synthétique est finalement l'outil le plus judicieux. Malgré des réponses parfois contradictoires, la conclusion peut être la suivante : le choix entre le procès-verbal textuel, l'enregistrement sonore et le procès-verbal synthétique dépend de la situation et des chances qu'a la demande de naturalisation d'aboutir.

Les auteurs de l'étude ont constaté des avis divergents sur la question de savoir si une réglementation uniforme était nécessaire en matière de consignation dans des procès-verbaux. Pour certains, une réglementation suprême ne s'impose pas : en pratique, il est rare que, dans le cadre d'une procédure de recours, on déplore l'absence de procès-verbaux des entretiens de naturalisation ou l'insuffisance des

<sup>23</sup> Voir note de bas de page 7, p. 48 à 53

supports ; il n'est donc pas nécessaire de modifier l'usage courant. D'autres, en revanche, étaient ouvertement favorables à une réglementation de portée générale en matière de consignation dans des procès-verbaux. Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, si une réglementation uniforme en matière de consignation dans des procès-verbaux est souhaitée, une certaine marge de manœuvre doit demeurer en ce qui concerne la manière de mener les entretiens afin de permettre aux collaborateurs de tenir compte des particularités régionales. La perte d'autonomie des communes ou ne serait-ce que la crainte d'une restriction de leur autonomie constitueraient également un obstacle potentiel à une uniformisation de la réglementation. Par ailleurs, certains cantons relèvent qu'une réglementation uniforme à l'échelle fédérale ne résoudrait pas les éventuels problèmes de mise en œuvre au niveau local. La question des canaux de communication et des mécanismes de contrôle entre les différents niveaux du système fédéral reste donc d'actualité.

### Coûts potentiels

Outre l'acceptation et l'opportunité d'une éventuelle modification de la réglementation, la charge de travail supplémentaire susceptible d'être causée aux autorités de naturalisation constitue un critère essentiel. Les personnes interrogées indiquent que c'est l'établissement d'un procès-verbal textuel qui engendrerait le plus d'heures de travail, à savoir en moyenne 2,42 heures. À l'opposé, l'enregistrement sonore suivi d'un rapport sur les résultats s'avérerait être la solution la moins coûteuse : il ne nécessiterait que 1,34 heure en moyenne, alors que 1,41 heure serait nécessaire pour rédiger un procès-verbal synthétique.

Sur la base d'un coût moyen de 83 francs par heure de travail, le coût total par entretien reviendrait à quelque 200 francs pour un procès-verbal textuel, environ 117 francs pour un procès-verbal synthétique et 111 francs pour un enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats. Sachant que près de 35 000 personnes sont naturalisées chaque année en Suisse, on arriverait à un coût annuel de 7,03 millions de francs dans le premier cas, 4,1 dans le deuxième et 3,89 dans le troisième. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'il s'agit d'une estimation très approximative. En effet, le nombre d'autorisations de naturalisation n'équivaut pas au nombre de procès-verbaux dressés ou d'entretiens menés chaque année, d'une part, parce que les cantons et les communes suivent des processus différents et mènent donc un nombre différent d'entretiens par demande de naturalisation, et, d'autre part, parce que les entretiens qui ont finalement abouti à une décision négative ou à une suspension n'ont, faute de données, pas pu être inclus dans les calculs.

Ces calculs se basent sur une comparaison absolue des ressources nécessaires pour établir les différents types de procès-verbaux, même si la réalisation d'un entretien de naturalisation entraîne toujours des coûts, quel que soit le procès-verbal choisi. Des réponses des sondés, on peut conclure que le procès-verbal textuel coûterait environ deux fois plus cher que l'enregistrement sonore. Cette différence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement sonore n'implique pas ou guère de coûts en plus des coûts habituels d'un entretien, exception faite des éventuels frais d'acquisition des appareils d'enregistrement (plusieurs centaines de francs selon la qualité de l'appareil), alors que le procès-verbal textuel requiert soit la présence d'une personne supplémentaire pendant l'entretien soit une transcription ultérieure de l'entretien.

Par conséquent, l'enregistrement sonore, d'une part, garantit un niveau élevé de sécurité, la teneur de l'entretien étant enregistrée objectivement (et pouvant au besoin être transcrite sous la forme d'un procès-verbal textuel), et, d'autre part, constitue la forme de consignation dans un procès-verbal la moins onéreuse. À noter toutefois que, en cas de décision négative, il n'est pas possible de se passer totalement d'une consignation des entretiens dans un procès-verbal. D'un point de vue juridique, les exi-

gences en matière de consignation dans un procès-verbal sont cependant moins élevées lorsque l'entretien a fait l'objet d'un enregistrement sonore, de sorte que les coûts liés à la consignation devraient être relativement faibles.

### **3 Principaux résultats du sondage**

#### **3.1 Recommandation faite par l'autorité au candidat de retirer sa demande**

Les auteurs de l'étude ont constaté que les autorités recommandaient souvent aux candidats, lorsque les conditions de naturalisation n'étaient pas encore remplies, de retirer leur demande et de la déposer à nouveau ultérieurement. Les autorités considèrent que cette manière de procéder est équitable, les coûts pour les candidats étant réduits, voire supprimés. Mais elle est aussi critiquée par les auteurs de l'étude, qui déplorent que la renonciation à une décision formelle prive l'intéressé de la possibilité de faire appel.

Si le candidat retire sa demande de naturalisation, l'autorité compétente n'est pas tenue de rendre une décision. La protection juridique dans le cadre de la procédure administrative est liée à la forme de la décision, de sorte qu'un recours n'est généralement possible qu'en présence d'une décision. Conformément à l'art. 29a Cst., chaque personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire<sup>24</sup>. Au niveau fédéral, l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)<sup>25</sup> garantit une protection juridique suffisante au regard de l'art. 29a Cst.

Selon l'art. 25a PA, l'autorité compétente doit statuer par décision lorsqu'un acte matériel touche à des droits ou à des obligations d'une personne et que cette personne a un intérêt digne de protection à ce qu'une décision relative audit acte soit rendue. Une telle décision permet effectivement à l'intéressé d'accéder aux voies de recours. L'art. 25a PA constitue ainsi un instrument qui garantit non pas une contestabilité directe via une décision, mais l'accès au juge<sup>26</sup>. Afin de garantir cet accès aux termes de l'art. 29a Cst., une réglementation comparable à l'art. 25a PA s'impose en cas de retrait recommandé au niveau cantonal.

#### **3.2 Réglementation de la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux**

Dans l'ensemble, les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que la plupart des entretiens de naturalisation font l'objet d'un procès-verbal. Les connaissances relatives aux prescriptions portant sur l'établissement de procès-verbaux et la qualité de ces derniers varient considérablement selon les cantons et les communes. La jurisprudence du TF et, partant, l'art. 29 Cst., ne sont parfois pas suffisamment pris en compte en pratique. Certains procès-verbaux ne satisfont pas aux exigences en matière de consignation et leur qualité diffère sensiblement. De plus, les informations recueillies révèlent que les autorités compétentes ne sont pas pleinement familiarisées avec l'usage du droit d'être entendu et les exigences posées en la matière par la jurisprudence du TF.

Selon les auteurs de l'étude, instaurer une obligation explicite d'établir un procès-verbal dans la procédure de naturalisation ordinaire, laquelle se caractérise par différentes instances, différents usages et

<sup>24</sup> Wiederkehr René, Egli Philipp, *Rechtsweggarantie und Rechtsverhältnislehre: Eine Analyse der neueren Rechtsprechung zu Art. 29a BV, Art. 5, Art. 25 und Art. 25a VwVG*, recht 2021, p. 40 à 54, ici p. 41

<sup>25</sup> RS 172.021

<sup>26</sup> Beriger Julian-Ivan, Glaser Andreas, *Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit*, RSJ 111/2015, p. 169 à 176, ici p. 169 et 170

différentes manières de procéder, pourrait accroître la transparence relative aux prescriptions légales applicables. Parmi toutes les données recueillies, on recense un nombre relativement faible de cas dans lesquels l'absence de procès-verbal a conduit à l'annulation d'une décision communale. C'est pourquoi les personnes interrogées considèrent qu'une réglementation suprême en matière de consignation dans des procès-verbaux n'est pas toujours nécessaire. En revanche, elles sont favorables à une uniformisation de la manière d'établir les procès-verbaux des entretiens de naturalisation, pour autant qu'une certaine marge de manœuvre soit laissée aux autorités compétentes quant à l'organisation des entretiens afin qu'elles puissent prendre en compte les spécificités régionales. La perte d'autonomie des communes ou ne serait-ce que la crainte d'une restriction de leur autonomie constitueraient également un obstacle à une uniformisation de la réglementation. Par ailleurs, certains cantons relèvent qu'une réglementation uniforme à l'échelle fédérale ne résoudrait pas les éventuels problèmes de mise en œuvre au niveau communal.

### 3.3 Enregistrement des entretiens de naturalisation

Les auteurs de l'étude se prononcent en faveur de l'enregistrement des entretiens de naturalisation à l'aide de moyens techniques appropriés. L'objectif est de définir une norme minimale globale en matière de documentation des entretiens. Instaurer une obligation d'enregistrer les entretiens garantirait l'exhaustivité et la traçabilité des faits, et permettrait de vérifier l'exactitude du procès-verbal et de réduire quelque peu les exigences liées à la formulation du procès-verbal écrit.

D'après les résultats du sondage, un résumé de la teneur de l'entretien semble être la meilleure solution. Les procès-verbaux textuels et les enregistrements sonores sont effectivement considérés comme nettement moins judicieux que les procès-verbaux synthétiques. Près des deux tiers des participants au sondage (191 sur 278) estiment que l'enregistrement sonore est peu utile, voire inutile. L'enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats est le moins exigeant et donc le moins coûteux. De plus, il garantit la plus grande sécurité juridique, car il offre la possibilité de rédiger un procès-verbal textuel par la suite et de consigner la teneur de l'entretien de la manière la plus détaillée. Sur la base d'un coût moyen de 83 francs par heure de travail, le coût total par entretien reviendrait à quelque 200 francs pour un procès-verbal textuel, environ 117 francs pour un procès-verbal synthétique et 111 francs pour un enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats.

Une comparaison avec le droit fédéral montre que l'obligation d'enregistrer les entretiens est réglementée de différentes manières :

- Dans le domaine de la sécurité sociale, le Parlement a introduit, en plus des mesures proposées par le Conseil fédéral, l'obligation d'enregistrer les entretiens en vue d'une expertise médicale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les entretiens entre l'assuré et l'expert font l'objet d'enregistrements sonores, lesquels sont conservés dans le dossier AI. Si l'assuré ne souhaite pas que la teneur de ces entretiens soit versée au dossier, il peut renoncer à l'enregistrement sonore (art. 44, al. 6, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales<sup>27</sup>)<sup>28</sup>.

Lors des débats, l'enregistrement sonore a été présenté comme une mesure de prévention visant à empêcher les abus. De plus, il permettrait non seulement d'accroître la transparence et d'améliorer la qualité des entretiens, mais aussi et surtout de garantir, en cas de conflit, ce

<sup>27</sup> RS 830.1

<sup>28</sup> RO 2021 705 ; avis du Conseil fédéral relatif à la motion 23.3282 « Les assurées et les assurés ont le droit à une instruction correcte de leur dossier », déposée le 16 mars 2023 par Christian Dandrès

qui a été réellement dit au cours de l'entretien entre l'assuré et l'expert<sup>29</sup>. L'enregistrement des entretiens est certainement la forme de transcription qui engendre le moins de travail administratif et qui pourrait s'avérer la plus utile pour les assurés<sup>30</sup>.

- Dans le cadre d'une procédure pénale, il est possible d'ordonner qu'un interrogatoire soit enregistré sur support-son ou support-image, en plus d'être consigné par écrit (art. 76, al. 4, du code de procédure pénale ; CPP<sup>31</sup>). Ce cas de figure est cependant exceptionnel. En effet, environ 95 % des interrogatoires font uniquement l'objet d'un procès-verbal. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'enregistrement devrait tout de même être transcrit, ce qui est vu comme une charge de travail disproportionnée<sup>32</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la possibilité d'enregistrer un entretien à l'aide de moyens techniques tout en étant exempté de l'obligation de dresser un procès-verbal par la suite n'est plus limitée à la procédure principale, mais vaut pour toutes les étapes de la procédure (78a CPP). Aucune obligation d'enregistrement n'est ainsi instaurée. Une telle obligation aurait entraîné un surplus de travail en particulier pour les cantons, d'autant que l'enregistrement sonore n'est pas toujours nécessaire<sup>33</sup>.
- En matière de procédure civile, la consignation, dans des procès-verbaux, des dépositions à l'aide de moyens techniques est réglementée de manière claire et détaillée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Désormais, le procès-verbal peut également être rédigé par la suite sur la base de l'enregistrement (art. 176a du code de procédure civile<sup>34</sup>)<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> Intervention de Christian Lohr (conseiller national, PEV, Thurgovie) BO 2019 N 2199

<sup>30</sup> Intervention du conseiller fédéral Alain Berset, BO 2019 N 2199

<sup>31</sup> RS 312.0

<sup>32</sup> Kottmann Simon, *Problematiken des Einvernahmeprotokolls – die audiovisuelle Aufzeichnung als denkbare Alternative?*, RPS 1/2023; p. 114 à 136, ici p. 115, 116 et 130

<sup>33</sup> Message du 28 août 2019 concernant la modification du code de procédure pénale (mise en œuvre de la motion 14.3383 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États « Adaptation du code de procédure pénale »), FF 2019 6351, p. 6379 à 6380

<sup>34</sup> RS 272

<sup>35</sup> Message du 26 février 2020 relatif à la modification du code de procédure civile suisse (Amélioration de la praticabilité et de l'application du droit), FF 2020 2607, p. 2658

## 4 **Résultat de la conférence tenue avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation**

Le 13 mars 2024, le SEM a discuté des résultats de l'étude avec des représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation<sup>36</sup>. Les principales conclusions de la conférence sont résumées ci-dessous.

**Mesures à prendre et améliorations à apporter** Les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation s'accordent à dire que des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux doivent être fixées. Elles reconnaissent également la nécessité de définir des normes minimales et des règles uniformes en matière de consignation dans un procès-verbal. Par ailleurs, elles ont souligné le besoin d'un cadre juridique plus clair et ont exprimé le souhait d'une meilleure traçabilité et d'une plus grande transparence. Elles ont enfin tout particulièrement mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la fonction de contrôle, en ce qui concerne tant la mise en œuvre des prescriptions existantes que la qualité de cette mise en œuvre.

**Normes minimales** Les procès-verbaux des entretiens de naturalisation doivent comporter non seulement les réponses données, mais aussi les questions posées, de même que les informations formelles, telles que la date, l'heure, la durée et le nom des personnes présentes. Toutes les personnes présentes doivent pouvoir lire ou se faire lire le procès-verbal avant qu'elles ne le signent. Par ailleurs, il importe de séparer le procès-verbal des autres documents d'investigation afin d'indiquer clairement quels aspects ont été discutés et dans quel cadre.

**Difficultés** Les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation ont du mal à garantir la qualité des procès-verbaux. Elles doivent disposer de suffisamment de ressources pour le contrôle des procès-verbaux, en matière de temps comme de finances et de personnel. Les procès-verbalistes doivent, quant à eux, disposer des compétences et des ressources nécessaires pour satisfaire aux exigences fixées. Afin de remédier à toutes ces difficultés, il faudrait améliorer la formation des procès-verbalistes et mettre à leur disposition des prescriptions claires (listes de questions, questions à ne pas poser, listes de contrôle et instructions pour la rédaction de procès-verbaux, etc.).

**Obligation légale de consignation dans des procès-verbaux** Les représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation se sont également exprimés sur les solutions proposées dans le cadre de l'étude concernant l'obligation légale de consigner dans des procès-verbaux les entretiens de naturalisation. Selon eux, une réglementation globale édictée par la Confédération aurait ceci d'avantageux que tous les cantons dresseraient un procès-verbal uniforme répondant aux mêmes normes minimales. Cette manière de procéder favoriserait l'égalité de traitement des candidats. Ils relèvent toutefois qu'une telle réglementation restreindrait la liberté d'action des cantons et ne permettrait pas toujours de tenir compte des particularités cantonales. Si les cantons avaient la possibilité d'édicter des

---

<sup>36</sup> Les représentants du canton de NW n'ont pas pu participer à la conférence.

dispositions complémentaires, les modalités de consignation dans des procès-verbaux pourraient alors être adaptées aux besoins cantonaux ou communaux.

#### **Enregistrements sonores**

Si les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation sont généralement favorables à l'enregistrement sonore des entretiens, elles déplorent parfois les difficultés liées à sa mise en œuvre (qualité sonore, stockage des données audio, problèmes de compatibilité, etc.).

## **5 Étendue de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.**

L'art. 38 Cst. régit la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'acquisition ou de perte des droits de cité. Eu égard à cette répartition, il convient de déterminer dans quelle mesure le législateur fédéral peut édicter des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux en procédure de naturalisation ordinaire. Aux termes de l'art. 38, al. 2, Cst., la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

Le droit constitutionnel applicable en vertu de l'art. 38, al. 2, Cst. peut être résumé comme suit selon l'avis de droit de l'OFJ<sup>37</sup>. L'art. 38, al. 2, Cst. ne définit pas une compétence législative ordinaire imposant aux cantons des limites maximales et minimales dans lesquelles leurs législations doivent s'inscrire.

Le législateur fédéral doit faire preuve d'une grande retenue lorsqu'il fixe des prescriptions minimales en dehors des normes relatives à l'autorisation de naturalisation de la Confédération. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux conditions matérielles de naturalisation, telles que celles relatives à l'aptitude et au domicile du candidat (art. 11 et 18 LN).

Selon l'art. 38, al. 2, Cst., les échelons étatiques inférieurs doivent avoir la possibilité de prévoir, pour rendre leurs décisions de naturalisation, d'autres conditions que celles exigées par la Confédération pour octroyer les autorisations de naturalisation. Ce constat résulte notamment de la combinaison de la compétence fédérale en matière d'octroi d'autorisations de naturalisation (art. 38, al. 2, 2<sup>e</sup> partie de la phrase, Cst.) et des dispositions minimales sur la naturalisation par les cantons (art. 38, al. 2, 1<sup>re</sup> partie

#### **Art. 38 Cst.** Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité

<sup>1</sup> La Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière.

<sup>2</sup> Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

<sup>3</sup> Elle facilite la naturalisation :

- a. des étrangers de la troisième génération ;
- b. des enfants apatrides.

<sup>37</sup> OFJ, *Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV*, p. 11 ss, accessible sur [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit > Portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.

de la phrase, Cst.). L'art. 38, al. 2, Cst. n'autorise donc pas la Confédération à fixer une limite concernant les conditions matérielles que les cantons et les communes imposent aux candidats à la naturalisation.

Le législateur fédéral peut édicter des dispositions minimales précises, même si les cantons ne peuvent les durcir. En effet, certaines conditions de naturalisation et directives de procédure ne peuvent, par définition, pas ou guère être durcies (cas de l'obligation de motiver la décision conformément à l'art. 16 LN et de l'interdiction de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse conformément à l'art. 11, let. c, LN). En ce sens, la notion de dispositions minimales aux termes de l'art. 38, al. 2, Cst. doit donc faire référence aux dispositions dans leur ensemble. Ainsi, prises individuellement, les prescriptions fédérales ne doivent pas toutes pouvoir être durcies, mais prises collectivement, elles doivent constituer une norme minimale susceptible de l'être, laissant ainsi aux cantons une marge de manœuvre considérable en matière de réglementation.

Il est aujourd'hui incontestable que la Confédération peut, en vertu de l'art. 38, al. 2, Cst., édicter des dispositions garantissant que les droits fondamentaux et les principes régissant le régime fiscal inscrits dans la Constitution sont respectés de manière uniforme dans la procédure de naturalisation ordinaire. Toutefois, pour ce qui est du nombre et du degré de précision de ces dispositions, le législateur fédéral devrait se limiter au strict nécessaire sur le plan constitutionnel afin de laisser aux cantons la plus grande marge de manœuvre possible.

En ce qui concerne les conditions de naturalisation matérielles, la Confédération devrait particulièrement faire preuve de modération lorsqu'elle fixe des prescriptions qui ne sont pas susceptibles d'être durcies (voir ci-dessus) ; c'est ce qui ressort de la genèse et de l'esprit de l'art. 38, al. 2, Cst. Cette disposition vise à empêcher les cantons de fixer des exigences trop basses en matière de naturalisation ; s'agissant des conditions de naturalisation matérielles, elle se concentre donc clairement sur des dispositions minimales susceptibles d'être durcies.

## 6 Conclusions

Le Conseil fédéral a été chargé par le Parlement de réviser les prescriptions relatives à la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux et de déterminer avec les cantons comment remédier aux éventuelles lacunes dans ce domaine. À cette fin, lesdites prescriptions ont fait l'objet d'un examen approfondi et un colloque a été organisé avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation. Le Conseil fédéral prend position ci-après sur les points qui lui semblent essentiels.

**Recommandation faite par l'autorité compétente de retirer la demande** Le Conseil fédéral estime que la recommandation faite par les autorités compétentes en matière de naturalisation aux candidats qui ne remplissent pas les conditions de naturalisation de retirer leur demande et de la redéposer plus tard est une pratique acceptable, pour autant que l'accès au juge soit garanti.

**Obligation légale de consignation dans un procès-verbal** Force est de constater que la grande majorité des naturalisations se déroulent correctement et sans poser de problèmes. Dans la plupart des cantons où les entretiens de naturalisation sont organisés au niveau cantonal, ceux-ci sont généralement consignés dans un procès-verbal, même si tous les cantons concernés n'ont pas édicté de prescriptions en la matière. Selon les informations recueillies, deux cantons ne disposent d'aucune prescription de consignation et mènent des entretiens qui ne sont suivis d'aucun procès-verbal. Le Conseil fédéral estime qu'inscrire dans la LN une obligation de consignation dans un procès-verbal renforcerait la sécurité juridique tant pour les candidats à la naturalisation que pour les autorités compétentes dans ce domaine.

**Obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation** Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation facilite la traçabilité et la vérifiabilité des procès-verbaux. Dans le domaine des assurances sociales, les entretiens entre l'assuré et l'expert médical sont expressément soumis à une telle obligation, pour les mêmes motifs législatifs. Dans d'autres domaines juridiques, les enregistrements sonores sont autorisés, mais ne sont pas expressément prescrits. Les cantons peuvent déjà prévoir dans leur législation sur la nationalité suisse le recours à l'enregistrement sonore lorsqu'ils le jugent nécessaire pour garantir l'exhaustivité et la vérifiabilité des entretiens de naturalisation. Dans un souci de transparence, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il y a lieu de modifier la réglementation en vigueur afin de rendre obligatoire l'enregistrement des entretiens de naturalisation.

**Prochaines étapes** Dans le cadre de l'évaluation en cours de la LN, le Conseil fédéral tiendra compte de ces conclusions et tout particulièrement du rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 « Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons ? », déposé le 5 mai 2022.