

Flora Di Donato, Élodie Garros,  
Anne Lavanchy, Pascal Mahon,  
Tania Zittoun

# LA FABRIQUE DE L'INTÉGRATION



Quand personne ne décide.  
L'intégration au prisme des  
procédure administratives

Anne Lavanchy

Haute École de Travail Social de Genève  
HES-SO

Neuchâtoi, Club 44, 29 octobre 2021

# La procédure en théorie

## Phase 1

### **AUTORISATION FÉDÉRALE**

- Remplir le formulaire (fédéral), disponible auprès des instances cantonales (JUST et COSM)
- Fournir les pièces justificatives demandées (attestant de la durée de résidence en Suisse et de son intégration).
- Sur la base de ces documents, la Confédération, par le biais du SEM, délivre l'autorisation fédérale de naturalisation.

## Phase 2

### **OCTROI COMMUNAL ET CANTONAL**

- Cette deuxième phase est celle dans laquelle interviennent les instances décisionnelles qui statuent explicitement sur l'octroi du droit de cité communal (Conseil communal, sur préavis de la Commission des naturalisations et des agrégations) et cantonal (Conseil d'État).

# La procédure dans les pratiques

RÉCEPTION DU DOSSIER D1 PAR LE SERVICE DE LA JUSTICE



ÉTAPE 2

## Officiellement

Transmission de la demande à la Confédération (SEM) par le Service de la justice. Ensuite, le SEM est censé demander au Service de la justice de constituer un dossier.

## Dans les faits

Dans les faits, l'enquête d'intégration est souvent directement demandée à ce moment-là, sans le passage par l'envoi à Berne, qui devrait ensuite renvoyer le dossier à Neuchâtel. Il y a donc une contraction des étapes administratives prévues par la loi.



# La procédure dans les pratiques



## Enquête d'intégration, ordonnée par le Service cantonal de la justice

Avant 2009-2010, le mandat d'enquêter était donné aux services de police. À la suite de la modification du règlement d'exécution de la loi sur l'intégration des étrangers (art. 12), effective depuis 2010 pour tout le territoire cantonal, c'est le secteur des naturalisations du COSM qui reçoit ce mandat. Soulignons que l'établissement de rapports d'intégration est une tâche ambiguë pour le COSM<sup>20</sup>. La convention qui régit les relations entre ces deux services précise que le rôle du rapport est de fournir des renseignements permettant de dire si la personne candidate remplit les conditions légales de la naturalisation.

En fonction de chaque profil, le COSM peut demander à la personne requérante, lors de l'entretien, de fournir d'autres documents que ceux déjà déposés en **D1**, par exemple des attestations de l'office des poursuites, des certificats de travail. Ces documents ne sont pas systématiquement exigés lors du dépôt du dossier **D1**.

Sur la base de l'entretien, le COSM rédige un rapport, qu'il envoie au Service de la justice, y joignant d'éventuels documents complémentaires.



Le Service de la justice réceptionne ces documents et les joint au dossier **D1**, qui devient **D2**.

# La procédure dans les pratiques



## ÉTAPE 3

### Officiellement

Demande du préavis communal (sur la base du dossier **D2**), traitée par l'administration communale.

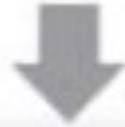
### Dans les faits

Dans certains cas analysés, la temporalité successive des demandes présentées par le Service de la justice n'est pas respectée. Certains courriers demandant le préavis communal sont ainsi envoyés à la même date que le courrier demandant au COSM d'établir le rapport d'intégration.

Le Service de la justice réceptionne le préavis communal, le joint au dossier **D2**, qui devient **D3**.

Sur la base de ces informations, le Service de la justice peut demander des compléments s'il le juge utile, soit à la personne requérante, soit à d'autres services (service des impôts, police, etc.).

# La procédure dans les pratiques



## ÉTAPE 4

### **Préavis cantonal émis par le Service de la justice**

Sur la base des documents rassemblés en **D3**, le Service de la justice donne un préavis, positif ou négatif, sur la possibilité d'octroi du droit de cité cantonal; le préavis est joint au dossier **D3**, qui devient le dossier **D4**.

# La procédure dans les pratiques

## ÉTAPE 5

### Envoi du dossier D4 au SEM par le Service de la justice

Le dossier **D4**, qui regroupe les documents rassemblés jusque-là, est envoyé au SEM par le Service (cantonal) de la justice.

### Réception du dossier par le SEM

Prise de connaissance du dossier **D4**. Le cas échéant, demandes – au canton – de compléments, de clarifications ou de mises à jour. Mais ceci est rare, puisque ne sont envoyés au SEM que les dossiers considérés comme étant « positifs », sur requête de ce dernier (voir chapitre 8).

Après avoir étudié le dossier, le SEM décide de l'octroi de l'autorisation fédérale.

### Décision concernant l'autorisation fédérale par le SEM

Décision d'octroi

Refus d'octroi

Clôture de la première phase

Aussi longtemps qu'aucune décision (octroi ou refus, motivé, de l'octroi) n'est prise, cette première phase n'est pas close. Par conséquent, les candidates et les candidats à la naturalisation ne peuvent faire recours qu'une fois cette cinquième étape achevée (sur les recours, voir ci-dessous).

# La procédure dans les pratiques

**Seconde phase: la demande de droit de cité cantonal et communal**



**Envoi du dossier D5 au Service cantonal de la justice par le SEM**

En cas d'octroi de l'autorisation préalable après étude du dossier **D4**, le SEM renvoie le dossier **D5** (D4 auquel est jointe l'autorisation fédérale) au Service cantonal de la justice.



**Réception du dossier D5 par le Service cantonal de la justice**

Le Service cantonal de la justice envoie le dossier **D5** à la commune; il informe la personne candidate de l'octroi de l'autorisation fédérale.



# La procédure dans les pratiques

## ÉTAPE 6

### Traitement par la commune

L'administration communale reçoit le dossier. Elle le transmet à la Commission communale des naturalisations et des agrégations (formée d'élues et d'élus municipaux) et organise une séance de la commission (ou met le dossier à l'ordre du jour de la séance à venir).

Le dossier **D5** est mis à disposition des membres de la Commission communale pour qu'ils en prennent connaissance.

La personne candidate est invitée à venir se présenter à la Commission communale. C'est sur la base de l'étude du dossier **D5** et de l'entretien que la Commission communale adresse son préavis au Conseil communal, qui décide d'octroyer ou non le droit de cité communal. Le Conseil communal informe de sa décision le Conseil général.

*Nota bene:* la décision est très généralement identique au préavis émis lors de l'étape 3 (traité par l'administration communale lors de la phase de demande d'autorisation fédérale). Étant donné que les dossiers perçus comme problématiques, ce qui est le cas des dossiers avec un ou deux préavis négatifs, ne sont pas envoyés au SEM, mais font l'objet de demande de compléments, il est rare qu'il y ait des refus d'octroi à ce stade de la procédure.

La commune joint la décision quant à l'octroi au dossier **D5**, qui devient **D6**.

# La procédure dans les pratiques



## ÉTAPE 7

### Traitement par le canton

Le dossier **D6** revient au Service cantonal de la justice. Il est mis à l'ordre du jour de la prochaine séance (bisannuelle) de la Commission chargée de l'examen préalable des dossiers. Ses membres prennent connaissance des résumés de chaque dossier. Le cas échéant, ils discutent de dossiers problématiques, ce qui, en raison de la forme que prend la procédure, est peu fréquent. Cette commission émet une recommandation quant à l'octroi ou non du droit de cité cantonal.

La recommandation est transmise au Conseil d'État neuchâtelois, qui statue sur l'octroi du droit de cité.

Une fois le droit de cité octroyé, le dossier **D6** se voit complété par la décision du Conseil d'État, et devient alors **D7**.



# La procédure dans les pratiques



## ÉTAPE 8

### Traitement par la Confédération

Les décisions communale et cantonale sont envoyées au SEM, qui octroie la nationalité suisse en cas de double acceptation. Le document attestant de la naturalisation (acte de naturalisation) de la personne candidate est joint au dossier **D7**. Ce dernier devient ainsi **D8**.

La personne candidate est informée de la naturalisation par voie postale.

Le dossier **D8** est archivé par le Service cantonal de justice.

# Décider



h e t s

Haute école de travail social  
Genève

Centre de recherche  
sociale (ceres)

# Décider



**h e t s**

Haute école de travail social  
Genève

Centre de recherche  
sociale (ceres)

# Décider



**h e t s**

Haute école de travail social  
Genève

Centre de recherche  
sociale (ceres)