

*Date de dépôt : 13 décembre 2016*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la nationalité genevoise (LNat) (A 4 05)**

*Rapport de majorité de M. Christian Flury (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Cyril Mizrahi (page 18)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Christian Flury**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Lors de ses séances des 16 et 23 novembre 2016, la Commission des Droits Politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié ce projet de loi sous la présidence de M. Cyril Mizrahi, les procès-verbaux a été pris par MM. Sacha Gonczy (16.11) et Jérôme Bouchet (23.11). Ont assisté aux travaux de la commission : M. Fabien Mangilli, directeur, DAJ (16 et 23.11), M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique, SGGC (16.11), et M<sup>me</sup> Irène Renfer, secrétaire scientifique, SGGC (23.11). La commission les remercie de leur précieuse contribution.

Le Conseil d'Etat avait déposé ce projet de modification de la loi sur la nationalité genevoise afin de la mettre en conformité avec la constitution, d'accélérer et de simplifier les procédures de naturalisation, d'en harmoniser les émoluments tout en couvrant leurs frais engendrés. Ces derniers sont globalement revus à la baisse et ne tiennent plus compte de la situation financière des personnes demandant leur naturalisation. Le Grand Conseil,

lors de sa séance du 4 novembre 2016, avait renvoyé ce projet de loi en commission.

### **Séance du mercredi 16 novembre 2016**

*Audition du département de l'économie et de la sécurité, représenté par MM. Bernard Gut, directeur de l'OCPM, et Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint, DES*

Le Président accueille les représentants du département et rappelle que la raison du renvoi du PL en commission était notamment l'idée d'étudier de manière plus approfondie un tableau distribué aux commissaires. Il propose que les auditionnés puissent dans un premier temps se prononcer sur ce tableau.

M. Bolle rappelle que l'idée n'est pas de refaire le débat, mais de savoir plus en détail comment les émoluments vont évoluer. Dans tous les cas de figure, on obtient une baisse des émoluments. M. Gut présentera ce tableau ; il part du principe que le PL pourra ensuite passer en plénière. Si tel n'est pas le cas, il propose l'audition du conseiller d'Etat pour plus d'explications.

M. Gut aimerait reprendre quelques éléments. Le principe qui guide tous ces travaux, c'est d'être en conformité avec la constitution : la procédure doit être simple et rapide, tout en couvrant les frais. Fort de cette obligation constitutionnelle, on a fait déjà beaucoup d'efforts au niveau opérationnel pour diminuer le temps de la procédure ordinaire. Depuis deux ans, le service a résorbé un certain nombre de retards. On a eu des procédures ordinaires qui duraient trois ans, et certains procédures qui n'étaient pas forcément équitables (elles dépendaient beaucoup de l'examineur). Le but était d'objectiver et de simplifier tout cela, avec deux prérequis : la connaissance de la langue et la réussite d'un test sur les institutions cantonales et fédérales. On a ainsi réduit la procédure. Le résultat est conforme à la volonté du législateur et du conseiller d'Etat. Le Conseil d'Etat a fixé à juin 2016 l'objectif pour que la procédure ordinaire ne dépasse pas 18 mois, ce qui a été atteint. Etant donné la réduction et la simplification de la procédure, on a pu produire un tableau qui fait montre de la diminution des émoluments. Dans tous les cas de figure, le nouvel émolument est inférieur à la situation antérieure. La question que l'on se posait était celle de la gratuité pour les enfants ; on n'a pas réussi à le faire, raison pour laquelle la troisième colonne avant la fin du tableau présente un coût par enfant de 300 F. La diminution la plus modeste concerne les personnes de moins de 25 ans (0-40 000 F de revenus) qui ne gagnent que 30 F. On a fait ce qui nous a été demandé en

veillant à couvrir les coûts. Le service ne fait pas de bénéfice mais ne subit pas non plus de déficit.

Le Président précise que le tableau agglomère deux éléments : la taxe de 500 F respectivement multiple de 920 F actuellement, et l'émolument de prestation de serment, qui s'élève à 380 F sauf erreur.

M. Gut confirme ces éléments. L'idée est de tout comprendre dans un seul et unique émolument. C'est lié au fait que toute l'organisation est à présent centralisée dans le DSE. A l'époque, c'était la Chancellerie qui était responsable de la prestation de serment. Aujourd'hui, toute la procédure dépend du département, ce qui permet d'ailleurs des économies d'échelle.

A un député (UDC) qui se rappelle que la procédure allégée pour les moins de 25 ans était de 500 F à l'époque et qui se demande où figure ce chiffre dans le tableau, M. Gut explique qu'il fallait ajouter aux 500 F les 380 F d'émolument de serment. Il s'agissait ainsi de 880 F en tout, contre 850 F aujourd'hui.

A ce député (UDC) qui comprend qu'il faut ajouter 380 F à toutes les anciennes catégories, M. Gut répond par l'affirmative. Les frais de prestations de serment ont été diminués et agglomérés à l'émolument unique de la procédure.

Un député (UDC) demande si l'OCPM a été beaucoup sollicité pour donner des renseignements à ce sujet.

M. Gut indique que l'OCPM a été sollicité lorsque la loi sur la nationalité était en cours de traitement au niveau fédéral, avec la crainte de personnes de voir les conditions se durcir. Elles se sont effectivement durcies (dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, il faudra un permis C), et certaines personnes se demandaient si elles pouvaient déposer leur dossier avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Ce sont essentiellement des demandes de renseignements que nous avons reçu. Contrairement aux autres cantons, nous n'avons pas eu une augmentation massive des demandes. L'entrée en vigueur était à la base prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; les gens ont donc un peu plus de temps pour faire leur choix.

Au même député (UDC) qui demande si le coût de la naturalisation représente un obstacle pour l'obtenir, M. Gut répond que c'est précisément ce qu'on essaie d'éviter. Cela peut être un obstacle pour certains revenus. Avec le nouveau système, cela devrait moins l'être.

Le Président, en s'exprimant en tant que commissaire, comprend qu'il y a une prémisse au sein du Conseil d'Etat, à son avis erronée, selon laquelle la couverture des frais devrait être absolue. Or, ce n'est qu'un plafond, qui veut que l'Etat ne puisse pas faire de bénéfice ; mais rien n'empêche que

l'intégralité des frais ne soit pas couverte par les émoluments. C'est un premier désaccord. Deuxièmement, la volonté claire du Grand Conseil était de réduire les émoluments pour tout le monde, et pas de réduire pour certains et d'augmenter pour d'autres, comme le premier projet le prévoyait. Aujourd'hui, on constate une réduction pour tout le monde, qu'il salue, même s'il a tout de même quelques craintes. Le résultat est plus conforme à ce que le Grand Conseil a manifesté au travers de sa motion. Il demande si ce tableau est exhaustif et si dans chaque cas il y aura une diminution d'émoluments.

M. Gut répond par l'affirmative. Tous les cas de figure sont prévus dans ce tableau.

Le Président remarque qu'à la base il avait été prévu un coefficient de 1,6 pour les familles. Il comprend qu'on a dû abandonner cette idée, puisque le tableau fait la différence pour les couples sans ou avec enfants.

M. Gut explique qu'on a essayé de faire en sorte que les familles avec enfants ne soient pas péjorées ; le prix devait correspondre au coefficient de 1,6 pour les couples. On a ajouté les 300 F par enfant, qui font que le coefficient de 1,6 n'est plus tout à fait valable.

Le Président demande si ces montants seront intégrés à une révision du règlement, si les niveaux seront précisés dans le texte et de quelle manière. En deuxième lieu, il aimerait savoir comment exactement ces calculs ont été faits. Troisièmement, par rapport au durcissement prévu au niveau du droit fédéral, il demande si le canton dispose d'une marge de manœuvre (test de français et de connaissance). Il veut savoir notamment si les tests sont standardisés. Il avait rempli un test du canton de Berne, effarant de difficulté, qui reprenait des informations qu'un Suisse ne connaîtrait jamais. Il demande comment les exigences sont définies. Finalement, il demande si ce durcissement ne va pas finalement faire diminuer le nombre de demandes, ce qui va contraindre l'administration à augmenter à nouveaux les émoluments.

M. Gut indique que les montants seront intégrés au règlement. Le texte n'a pas encore été rédigé (nous attendons la décision de principe du Grand Conseil), mais tous les montants devront être présents, avec une possibilité de modification pour le Conseil d'Etat. Le règlement ressemblera aux textes sur les autres taxes perçues par l'office, dans le règlement d'application de la loi d'application. Sur la manière de faire le calcul, nous devons tenir compte de toutes les étapes du processus, du personnel, du didacticiel, de la diminution des enquêteurs, de la diminution des auditions, et de l'ajout des différentes cérémonies. Le calcul est assez complexe mais présente l'avantage d'être centralisé dorénavant au sein d'un secteur qui ne fait rien d'autre. On peut

ainsi avoir un calcul qui paraît le plus objectif possible. Il rappelle que la loi fédérale ne laisse pas beaucoup de marge aux cantons, tout en laissant la possibilité d'être plus exigeant que ce que demande la Confédération. Au niveau de la langue, par exemple, les cantons demandent un niveau variant de A2 à B1 (il y a six degrés de langue dans les normes européennes, de A1 à C2). Sur le test de connaissance, cela relève de l'appréciation des cantons. Il rappelle qu'il y a un didacticiel mis en place par Genève. Les personnes peuvent se préparer au test via cette plateforme. A priori, au bout de la troisième fois, on devrait le réussir ; si tel n'est pas le cas, certains partenaires peuvent aider le candidat. Sur le risque de diminution des demandes, c'est un fait. Par exemple, les personnes sous carte de légitimation ne peuvent plus prétendre à la nationalité. C'est un point qui avait été évoqué par Genève mais qui n'avait pas été retenu. Il y aura probablement une baisse, à partir de mi-2019. Il s'agira de se demander si on baisse le personnel, si on réaffecte les gens, etc., pour éviter une augmentation de l'émolument.

A une députée (MCG) qui remarque que, dans son métier d'avocate, elle a été appelée au secours par des personnes qui avaient reçu un coup de fil concernant une enquête par le service de naturalisation sur leur lieu de travail, M. Gut explique que cela est lié à une période où il fallait rattraper un retard. Il est au courant que cela posait problème ; on a en fait appelé les numéros que les personnes donnaient, et qui étaient parfois des numéros professionnels. On a eu passablement de critiques, notamment des communes ; il s'agissait d'une procédure provisoire qui est terminée aujourd'hui.

A une députée (Ve) qui trouve que ce tableau est un peu compliqué à comprendre et qui se demande si on ajoute mécaniquement, dans les anciens émoluments 500 F, et dans les nouveaux 300 F par enfant, M. Gut répond par l'affirmative. Il est vrai que ces 500 F ne sont pas présents dans le tableau, ce qui peut prêter à confusion.

Une députée (Ve) comprend que, dans les anciennes taxes, pour un couple de plus de 25 ans avec un enfant, ce sera au maximum 5480 F et au minimum 2720 F. On ajoute à chaque fois 500 F. Pour un couple avec trois enfants, il faudrait ajouter 1500 F. Elle comprend que le même système s'applique à la nouvelle grille.

M. Gut confirme ces chiffres. Il n'y a pas de réduction prévue au deuxième ou au troisième enfant ; il faut à chaque fois ajouter 300 F.

La même députée (Ve) remarque qu'il ne faut pas perdre de vue qu'il faut ajouter aux émoluments la taxe fédérale et le coût de production des documents qui n'est pas le même pour tout le monde.

M. Gut confirme que l'on ne peut pas dire qu'une naturalisation coûte exactement ce qui est inscrit dans le tableau.

A un député (PLR) qui se demande à quoi la différence entre plus et moins de 25 ans est due, M. Gut répond que l'instruction du dossier est beaucoup plus légère pour les moins de 25 ans. Dans la mesure où la procédure coûte bien moins cher à l'administration, il est logique de demander un émolument moindre.

Une députée (PLR) remarque que le projet tel que sorti de commission prévoyait trois catégories (art. 22 al. 3). Or, il n'était pas possible de garder les familles ensemble, il a fallu sortir les enfants. Elle se demande en conséquence si le texte, tel que sorti de commission, correspond au tableau ou s'il faut prévoir un nouveau texte avec trois catégories (allégée, individuelle et couple) avec l'ajout des enfants pour chaque catégorie.

M. Gut souligne que ce problème a été évoqué. Il part du principe que l'on pourrait conserver ces trois catégories, et dans le règlement mentionner que la procédure peut se faire avec ou sans enfants.

Cette même députée (PLR) rappelle que chacune des trois catégories peut avoir des enfants. Il y aurait une nouvelle formulation à trouver.

M. Gut abonde en ce sens. La question est de savoir s'il faut intégrer cela au niveau du règlement ou de la loi. Il reviendra avec des précisions à ce sujet.

Le Président est d'avis que c'est au département d'examiner la question et de décider si un amendement est nécessaire. Le PL sorti de commission ne correspond pas à ce tableau.

M. Gut répète qu'ils ont dû rajouter les enfants après coup. D'où une nouvelle correspondance nécessaire au niveau de la loi.

Une députée (PLR) remarque qu'il y a une incohérence entre le texte à la fin du rapport et le texte effectivement voté en commission. En effet, le terme « ordinaire » a été ajouté dans le PL annexé au rapport.

Le Président confirme qu'il y a cette coquille dont il va falloir tenir compte.

Un député (PDC) s'étonne que ce tableau ne propose pas des émoluments médians pour tout le monde. Il a l'impression qu'on se complique un peu la vie, du côté du service comme de la population. D'autre part, il remarque qu'un rapport de la Cour des comptes a mis en exergue des difficultés du service des naturalisations et de la Ville de Genève. Il entend que le service de naturalisation ne va plus faire systématiquement des visites. Il demande si on compte sur un appui des communes pour compenser cela et pourquoi les visites sont supprimées.

M. Gut rappelle que les procédures ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Il ne serait pas équitable qu'une personne avec une procédure allégée paie le même prix qu'une personne avec une procédure complète. D'ailleurs, on a l'obligation d'alléger l'émolument lors d'une procédure allégée (cela se passe de la même manière au niveau fédéral). Par rapport à la Cour des comptes, son rapport a surtout mis en lumière un défaut d'harmonisation entre les communes, notamment avec la Ville de Genève, dont la commission de naturalisation fait débat. Chaque commune a la possibilité de faire une enquête pour donner son préavis. Le canton a l'obligation d'investiguer ; ce à quoi on va renoncer c'est le déplacement des personnes du service sur place (enquêtes domiciliaires). C'est du temps perdu ; autant faire venir les gens. La Cour des comptes a critiqué le service par rapport au manque de surveillance des communes. Il y a de grosses divergences selon les communes, qui entraînent souvent des ralentissements de procédures. On doit produire une directive pour expliquer aux communes comment le travail doit se faire.

Le même député (PDC) demande si les directives vont être transmises aux communes dans le but d'augmenter leur travail d'enquête de proximité.

M. Gut répond qu'on va leur rappeler qu'il y a un délai de trois mois à respecter. C'est plutôt sur des questions de diligence et de temps de procédure que les directives portent. L'enquête communale ne se substitue pas à l'enquête cantonale.

Un député (EAG) se demande si la carte de légitimation ne compte désormais plus pour la demande de nationalité.

M. Gut confirme ce propos. Tous les séjours sous carte de légitimation, même pour les enfants, ne comptent plus, étant donné que la condition à présent est le permis C.

Le Président déclare que cela touche aussi toutes les personnes sous permis B.

Le même député (EAG) remarque que ses parents étaient fonctionnaires internationaux, et avaient quitté Genève lorsqu'il a eu 18 ans. On lui avait accordé la nationalité, avec les nouvelles dispositions cela ne serait plus possible.

M. Gut remarque que certaines personnes qui travaillent pour la Genève internationale ont un permis C. Il y a donc une inégalité de traitement selon le domaine de travail.

Le Président est très heureux que l'on ne joue plus aux « faiseurs de Suisses ». Il rappelle que la charge financière – c'est le problème quand on passe à un système d'émoluments – est très différemment perçue selon les salaires. Pour certaines personnes, c'est un obstacle ; c'est pour cela qu'il doit

être le plus bas possible. Il demande si l'émolument comprend l'autorisation de naturalisation au niveau fédéral.

M. Gut déclare que l'autorisation fédérale est comprise dans la procédure. Il n'y a rien à payer en plus.

Le Président demande comment on va appliquer les critères de langue et de connaissance pour les personnes en condition de handicap. Il rappelle que l'ATF 135 I 49 avait estimé qu'il était discriminatoire de retenir le handicap mental comme raison de non-naturalisation, en raison d'absence d'indépendance financière. Il demande si des dérogations sont possibles pour ces cas.

M. Gut explique qu'on a pris connaissance de la disposition du TF. Les personnes qui répondent à ces conditions ne sont pas contraintes de suivre la même procédure. Une autre procédure est prévue ; on la délègue à d'autres organes qui vérifient l'intégration par d'autres manières.

Une députée (MCG) remarque qu'elle a présidé la commission de naturalisation de la Ville de Genève l'année dernière. Elle se dit interpellée par certaines choses, notamment par le service cantonal des naturalisations, qui aurait été gêné par des femmes de confession musulmanes qui se présenteraient voilées. Elle se demande comment le service prend en compte ces cas, et comment elles évaluent l'intégration de personnes qui baignent dans un environnement où les principes légaux suisses d'égalité entre les sexes ne sont pas respectés de manière manifeste. Personnellement, il lui est arrivé de refuser la naturalisation pour ce motif. Elle souhaite savoir si le département a des dispositions pour pouvoir dire non sans être accusé de racisme ou de discrimination.

M. Gut explique que ces problèmes se posent sans cesse, notamment dans le cas de couples. On a parfois l'homme qui parle, et la femme qui ne parle pas. Dans ce genre de cas, on suspend la procédure, pour qu'ils puissent régler le problème. Dans certains cas, les femmes ne reviennent pas. On leur explique de manière extrêmement précise pourquoi selon eux la naturalisation n'est pas possible dans ces conditions. Dans le cas où la commune préavis favorablement un cas, il est assez rare que le canton de suite pas. On a plutôt le cas contraire : des communes qui disent non, et le Conseil d'Etat qui accepte les demandes.

M. Bolle déclare que, dans ces cas, ce qui arrive est que la procédure est suspendue, et au bout de quelques mois, la femme retire sa procédure. L'homme, qui est mieux intégré, va jusqu'au bout.

La même députée (MCG) se demande si, dans ce cas-là, l'homme pourrait être considéré comme responsable de la non-intégration de la femme et donc

lui-même non intégré. Elle se pose aussi la question du casier judiciaire. Elle a constaté que des personnes avec des condamnations pénales importantes ont été acceptées. Or, elle est d'avis que la loi fédérale exprime le contraire.

M. Gut déclare que le casier judiciaire, pour le canton du moins, est considéré comme éliminatoire. Ou alors, c'est que le casier judiciaire n'était pas de nature à interférer avec la naturalisation. Il faudrait qu'il ait les cas concrets pour répondre. Par rapport à la non-couverture des frais évoquée par le Président, il rappelle que, en tant que directeur d'un service de l'Etat, il doit se battre pour couvrir les frais. C'est une question politique.

En l'absence d'autres questions, le Président remercie les auditionnée et les libère.

### ***Discussion de commission***

Une députée (PLR) a l'impression qu'on pourrait avancer assez vite sur le PL. Elle invite les commissaires à aller de l'avant.

Le Président remarque qu'il n'y a pas d'autres demandes d'auditions. Il rappelle qu'il y avait la possibilité de traiter le point en présence du conseiller d'Etat. Il propose de mettre ce point à l'ordre du jour d'une prochaine séance en informant le département ; ceux qui le souhaitent viendront.

### **Séance du mercredi 23 novembre 2016**

#### ***Suite de travaux et vote du PL en présence de M. Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint près le DSE***

Le Président soumet au vote de la commission l'entrée en matière sur le PL 11492-A :

***Pour :*** 13 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

***Contre :*** –

***Abst. :*** 1 (1 S)

L'entrée en matière sur le PL 11492-A est **acceptée**.

### **Titre et préambule**

Pas d'opposition – **adoptés**

**Article 1 Modifications :**

Pas d'opposition – **adopté**

**Article 18 alinéa 2 (abrogé) et alinéa 4 (nouvelle teneur) :**

Pas d'opposition – **adopté**

**Article 22 alinéa 1 (nouvelle teneur) :**

Pas d'opposition – **adopté**

**Article 22 alinéa 2 (nouvelle teneur) :**

Pas d'opposition – **adopté**

**Article 22 alinéa 3 (nouvelle teneur)**

Le Président rappelle que ce projet de loi a été renvoyé par la plénière. Il indique qu'ils sont saisis d'un amendement du Conseil d'Etat. Il donne la parole à M. Bolle.

M. Bolle indique qu'il vient présenter une modification du projet de loi, faisant suite aux discussions au sein de cette commission. Il explique qu'il a été mis en évidence que le projet de loi avait une lacune, car il ne faisait pas référence à l'émolument complémentaire par enfant. Le projet de loi ne correspondait alors pas au tableau.

Le département propose l'amendement suivant à l'article 22 alinéa 3 :

*«<sup>3</sup> Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédures, un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle) et un émolument pour les familles (procédure avec dossier collectif), ainsi qu'un émolument par enfant compris dans les différents types de procédure. »*

Le secrétaire général adjoint indique que le département part du principe que le projet de loi en l'état est prêt à être adopté.

Le Président demande à M. Bolle s'il peut expliquer les changements que le département a introduits, au niveau du tableau.

M. Bolle indique que le changement intervient sur la première ligne du tableau. Puisque les enfants de 11 à 17 ans ne prêtent pas serment, ils paieront 300 F au lieu de 500 F.

Le Président demande si ces personnes entrent dans la catégorie des candidats de moins de 25 ans. Il demande également s'ils paieraient un émolument différent des personnes de plus de 18 ans.

M. Bolle répond qu'ils paient un émolument différent, car ils ne prêtent pas serment. Ainsi, il ne paie pas les frais qui y sont liés.

Le Président mentionne que l'objectif de ce projet de loi est de réduire les émoluments de naturalisation. Il rappelle que les précédents chiffres apportés comportaient une augmentation pour certaines personnes. Les différentes discussions ont ainsi permis au département de faire un pas en avant. Toutefois, il pense qu'il faudrait introduire une nouvelle catégorie, car les moins de 18 ans ne paient pas la même chose que les plus de 18 ans. Il ajoute qu'il aurait aimé que les enfants ne paient pas de frais. Il indique que, pour lui, le maintien des plafonds dans la loi est nécessaire, car cette baisse d'émoluments doit s'appliquer dans la durée.

Il propose de maintenir l'amendement socialiste à l'article 22 alinéa 3, ayant la teneur suivante :

« <sup>3</sup> Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure :

- a) un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), dont le montant ne peut excéder 500 F;
- b) un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle), dont le montant ne peut excéder 1000 F;
- c) un émolument pour les familles (procédure avec dossier collectif), dont le montant ne peut excéder 1600 F. »

M. Bolle indique que la proposition d'amendement faite par le département est suffisante en termes de précision ; ce n'est pas à la loi d'entrer dans le détail. Il mentionne que le but était uniquement d'introduire la notion « par enfant ». Le texte est suffisamment clair pour permettre la différenciation entre les enfants qui prêtent serment et les autres.

Une députée (PLR) remercie le département pour son amendement. Elle relève qu'actuellement, il y a trois catégories de procédures : l'allégée pour les moins de 25 ans, l'individuelle pour les plus de 25 ans et celle avec dossier collectif pour les familles. Avec l'amendement, les enfants peuvent être ajoutés à chaque catégorie. Elle propose alors de remplacer le terme collectif par couple.

Le Président souhaite que cette députée (PLR) formule clairement l'amendement dans son intégralité, afin d'être au clair.

Cette députée (PLR) propose alors le sous-amendement suivant à l'amendement du Conseil d'Etat :

« <sup>3</sup> *Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure, un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle) et un émolument pour les couples (procédure pour couple), ainsi qu'un émolument par enfant compris dans les différents types de procédure.* »

La députée (PLR) indique qu'au niveau de l'amendement de la minorité, le PLR souhaite que les émoluments couvrent les frais de procédure. Avec les montants maximaux proposés dans l'amendement socialiste, ces frais ne seraient pas couverts. De plus, il est plus intéressant d'avoir un renvoi de la loi au règlement. Elle indique qu'elle fait confiance au département et que ces chiffres seront repris dans le règlement. Elle exprime son opposition quant à l'inscription des montants dans la loi, car cette manière de procéder empêche les futures évolutions.

Le Président soumet au vote de la commission l'amendement socialiste à l'article 22 alinéa 3, ayant la teneur suivante :

« <sup>3</sup> *Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure :*

- d) un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), dont le montant ne peut excéder 500 F;*
- e) un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle), dont le montant ne peut excéder 1000 F;*
- f) un émolument pour les familles (procédure avec dossier collectif), dont le montant ne peut excéder 1600 F. »*

<p><b>Pour :</b> 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)</p> <p><b>Contre :</b> 6 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC)</p> <p><b>Abst. :</b> 3 (3 MCG)</p>
--

L'amendement socialiste est **refusé**.

Le département indique se rallier à la formulation du sous-amendement PLR.

Le Président indique que le sous-amendement PLR devient un amendement.

Le Président soumet l'amendement PLR à l'article 22 alinéa 3 au vote, ayant la teneur suivante :

« <sup>3</sup> Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure, un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle) et un émolument pour les couples (procédure pour couple), ainsi qu'un émolument par enfant compris dans les différents types de procédure. »

**Pour :** 12 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

**Contre :** 2 (1 EAG, 1 S)

**Abst. :** –

Cet amendement est **accepté**.

Le Président soumet au vote de la commission l'article 22 alinéa 3 tel qu'amendé.

**Pour :** 12 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

**Contre :** –

**Abst. :** 2 (1 EAG, 1 S)

L'article 22 alinéa 3 tel qu'amendé est **accepté**.

### **Article 22 dans son ensemble, tel qu'amendé :**

Pas d'opposition – **adopté**

### **Article 2 Entrée en vigueur :**

Pas d'opposition – **adopté**

Le Président indique qu'ils sont en 3<sup>e</sup> débat. Il note l'engagement du Conseil d'Etat, mais il pense qu'ils ne sont pas à l'abri d'une augmentation des coûts. C'est pourquoi il aurait souhaité avoir un plafond. Il s'opposera alors à ce projet de loi. Il explique que ces montants peuvent être élevés pour les personnes qui ont des revenus modestes, alors que la naturalisation est la clef de l'intégration. Toutefois, il salue le progrès qui a été fait.

Le Président soumet au vote de la commission le PL 11492-A dans son ensemble :

**Pour :** 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

**Contre :** 2 (1 EAG, 1 S)

**Abst. :** 2 (2 S)

**Le PL 11492-A dans son ensemble est accepté.**

### **Note du rédacteur du rapport de majorité**

Par un courrier adressé au Président de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil daté du 28 novembre 2016, soit après la fin des travaux de la commission, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du DES, transmettait un tableau financier comparant les émoluments de ce PL aux taxes actuellement en vigueur. Il précisait que les estimations financières présentées dans ce document tiennent lieu d'engagement de la part du DSE à ce que ces émoluments destinés à couvrir les frais de la procédure de naturalisation soient inférieurs aux taxes en cours. C'est avec la précision que le tableau et son contenu feront partie du règlement restant à promulguer.

### **En conclusion**

La majorité de la commission vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, d'accueillir favorablement ces modifications qui diminuent les frais et émoluments des procédures de naturalisation tout en couvrant leurs frais, qui ne tiennent plus compte des capacités financières des demandeurs, et d'accepter ce projet de loi.

## **Projet de loi (11492)**

### **modifiant la loi sur la nationalité genevoise (LNat) (A 4 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992, est modifiée comme suit :

#### **Art. 18, al. 2 (abrogé) et al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> S'il admet la demande d'un étranger, âgé de plus de 25 ans, sa décision est définitive.

#### **Art. 22      Emoluments de naturalisation ordinaire (nouvelle teneur avec modification de la note)**

<sup>1</sup> L'étranger doit verser un émolument de naturalisation ordinaire destiné à couvrir les frais de procédure, dont le montant est fixé dans le règlement d'application de la présente loi.

<sup>2</sup> Cet émolument est exigible au moment de l'introduction de la demande et reste acquis à l'Etat quelle que soit la décision prise au sujet de la requête.

<sup>3</sup> Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure, un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), un émolument pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle) et un émolument pour les couples (procédure pour couple), ainsi qu'un émolument par enfant compris dans les différents types de procédure.

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

ANNEXE



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département de la sécurité et de l'économie  
**Le Conseiller d'Etat**



DSE  
Case postale 3962  
1211 Genève 3

408045-2016

Grand Conseil  
Secrétariat général  
Commission des Droits politiques et du  
règlement du Grand Conseil  
Monsieur Cyril Mizrahi  
Président  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
1204 Genève

Genève, le 28 novembre 2016

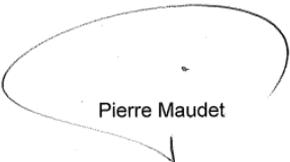
**Concerne : projet de loi 11492-A du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la nationalité genevoise**

Monsieur le Président,

Dans le cadre du traitement par votre Commission du projet de loi (PL) cité en marge, je vous saurais gré de trouver ci-joint un tableau financier établissant une projection comparative entre les émoluments prévus par le PL susmentionné et celui des taxes actuellement en vigueur.

En partant du principe que les paramètres économiques restent inchangés, les estimations financières présentées dans ledit document tiennent lieu d'engagement de la part du département de la sécurité et de l'économie à ce que les émoluments destinés à couvrir les frais de la procédure de naturalisation soient inférieurs aux taxes en cours.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Pierre Maudet

Annexe mentionnée

Tableau comparatif entre taxes et émoluments (processus de naturalisation)

	Anciennes taxes				Émoluments futurs en fonction de la procédure				Différences	Pourcentage
	0 - 40'000	40'001 - 80'000	80'001-120'000	+ 120'000	Allégée	Individuelle	Collective (1.6)	Par enfant		
1 pers - 25 ans (11-17 ans)	880.-- (500.--)	880.-- (500.--)	880.-- (500.--)	880.-- (500.--)	850.-- (300.--)				-30.-- (-200.--)	-3.4% (-40%)
1 pers - 25 ans et un enfant	1'380.--	1'380.--	1'380.--	1'380.--	850.--			300.--	-230.--	-20%
Couple - 25 ans sans enfant	1'380.--	1'380.--	1'380.--	1'380.--			1'360.--		-20.--	-1.5%
Couple - 25 ans et un enfant	1'880.--	1'880.--	1'880.--	1'880.--			1'360.--	300.--	-220.--	-13.3%
Couple (+25 et -25 ans) sans enfant	1'800.--	2'720.--	3'640.--	4'560.--			1'360.--		-440 à -3'200.--	-24.4 à -70.2%
Couple (+25 et -25 ans) et un enfant	2'300.--	3'220.--	4'140.--	5'060.--			1'360.--	300.--	-640 à -3'400.--	-27.8 à -67.2%
1 pers + 25 ans	1'300.--	2'220.--	3'140.--	4'060.--		1'250.--			-50 à -2'100.--	-3.8 à -69.2%
1 pers + 25 ans et un enfant	1'800.--	2'720.--	3'640.--	4'560.--		1'250.--		300.--	-250 à -3'010.--	-13.9 à -66%
Couple + 25 ans sans enfant	2'220.--	3'140.--	4'060.--	4'980.--			2'000.--		-220 à -2'980.--	-9.9 à -59.8%
Couple + 25 ans et un enfant	2'720.--	3'640.--	4'560.--	5'480.--			2'000.--	300.--	-420 à -3'180.--	-15.4 à 58%

*Date de dépôt : 10 janvier 2017*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Cyril Mizrahi

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La minorité salue le fait que le Conseil d'Etat ait enfin accepté de faire en sorte que le PL 11492 ne soit pas synonyme d'augmentation du coût de la naturalisation pour les personnes à bas revenus. Cependant, elle ne peut approuver ce PL sans que des plafonds soient fixés dans la loi pour éviter d'éventuelles augmentations futures.

### Historique et évolution du cadre juridique

Jusqu'en l'an 2000, la taxe de naturalisation avait un caractère fiscal, c'est à dire qu'elle ne se contentait pas de couvrir les frais de la procédure mais rapportait de l'argent au canton.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'art. 38 al. 1 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN, RS/CH 141.0) dispose que les autorités fédérales, cantonales et communales peuvent percevoir *tout au plus* des émoluments couvrant les frais pour leurs décisions.

Lors de sa séance du 20 septembre 2011, la Constituante genevoise a refusé par 37 voix contre 33, l'ajout d'un alinéa relatif à la naturalisation prévoyant que « la procédure est simple, rapide et gratuite ». Elle a toutefois accepté, par 62 voix contre 7 et une abstention, une version de compromis entre les partisans et les adversaires de la gratuité disposant que « La procédure est simple et rapide. *Elle ne peut donner lieu qu'à un émolument destiné à la couverture des frais* », formulation maintenue (art. 210 al. 2) dans la constitution adoptée par le peuple le 14 octobre 2012, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013.

Parrallèlement, le 20 avril 2012, par 75 voix contre 6, notre Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion (2056) l'invitant à modifier la loi sur la nationalité genevoise et l'article 12 « Taxes » du règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise :

- afin d'introduire une taxe simple de 500 F pour la naturalisation pour les étrangers au bénéfice d'une pension AVS ;
- afin d'exempter les étrangers (de moins et plus de 25 ans) de l'augmentation de la taxe de naturalisation par un multiple de la taxe de base en fonction du RDU.

Le Conseil d'Etat a répondu à cette motion en déposant le 17 janvier 2013 un premier projet se référant à la motion précitée, mais non à la nouvelle constitution, le PL 11110, lequel ressemblait fort au projet de loi faisant l'objet du présent rapport, puisqu'il supprimait la référence à la situation financière de la personne concernée comme critère de fixation du montant à payer, tout en maintenant le critère de l'âge.

Il y a lieu de relever que le plénum de notre Grand Conseil a refusé l'entrée en matière sur ce projet de loi en séance des extraits le 29 novembre 2013 par 61 voix contre 2, suivant en cela le préavis unanime de la Commission des droits politiques et du règlement. Le rapport de commission relève notamment que le PL ne respecte pas le but de la motion, puisque la majorité des personnes devrait s'il avait été accepté payer plus qu'actuellement.

Sans attendre l'échec annoncé ni tenir compte du signal donné, le Conseil d'Etat a pourtant décidé de remettre l'ouvrage sur le métier en redéposant, le 18 juin 2014, son projet sous un nouveau numéro (11492), supprimant simplement la référence à l'âge (qui allait être réintroduite sous une autre forme en commission) et ajoutant une référence abusive à la nouvelle constitution.

Le PL 11492 tel qu'il a été déposé par le Conseil d'Etat visait ainsi originellement à lui laisser toute latitude pour fixer l'émolument de naturalisation, sans tenir compte de l'âge ni de la situation financière des candidates et candidats à la naturalisation.

Cela aurait conduit à une augmentation massive du coût de la naturalisation, en particulier pour les jeunes et les familles à bas revenu, raison pour laquelle la majorité a finalement adopté un amendement général réintroduisant le critère de l'âge, et prévoyant en outre un émolument collectif pour les familles. Dans une majorité de cas, en particulier pour les personnes de plus de 25 ans et pour les familles avec moins de deux enfants dont le RDU n'excède pas 40 000 F, le projet de loi issu du premier passage en commission entraînait, selon les chiffres qui nous avaient été donnés

d'après les coûts moyens des procédures, une augmentation du coût de la naturalisation dans 65% des cas, pouvant aller jusqu'à un quasi-doublement<sup>1</sup>.

Peu avant le traitement en plénière, les chefs et cheffes de groupe ont reçu de nouveaux chiffres, raison pour laquelle le projet a été une nouvelle fois envoyé en commission.

### **Pas d'augmentation à court terme, mais aucune garantie ensuite**

Il découle tant des travaux constitutants que de ceux relatifs à la motion 2056, rappelés ci-dessus, une volonté claire de limiter les émoluments de naturalisation, et non de les réduire pour certains en les augmentant pour d'autres. Le Conseil d'Etat semble l'avoir enfin compris, puisque selon les nouveaux chiffres étudiés en commission, le projet de loi tel qu'amendé n'entraînerait finalement pas d'augmentation du coût de la naturalisation. Le Conseil d'Etat s'y est même engagé (voir le courrier du chef de département et le tableau annexés).

La minorité ne peut que se féliciter de ce pas dans la bonne direction et mesure le chemin parcouru. Il valait donc la peine d'insister pour que le remplacement de la taxe par un émolument ne se fasse pas au détriment de celles et ceux ayant les revenus les moins élevés, contrairement à l'objectif primordial de faciliter la naturalisation et l'intégration des personnes migrantes.

Cela étant, comme le reconnaît le Conseil d'Etat dans sa lettre d'engagement, les coûts pourraient évoluer négativement à l'avenir, notamment si, en raison du changement du droit fédéral, le nombre de demandes devait diminuer. Le PL ne ferait alors que décourager encore davantage les candidat-e-s à la naturalisation, qui se trouveraient pénalisés, en plus du durcissement des conditions d'accès, par une augmentation des frais. Un tel résultat ne serait pas acceptable, raison pour laquelle la minorité vous propose à nouveau son amendement pour plafonner les émoluments dans la loi.

### **Article 22 alinéa 3 (nouvelle teneur)**

*<sup>3</sup> Le règlement d'application fixe, conformément au principe de la couverture des frais générés par les différents types de procédure :*

- a) un émolument pour les candidats de moins de 25 ans (procédure allégée), dont le montant ne peut excéder 500 F;*

---

<sup>1</sup> Pour le détail, cf. le rapport de minorité sur le PL 11492A : <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11492A.pdf>

- b) un émoulement pour les candidats de plus de 25 ans (procédure individuelle), dont le montant ne peut excéder 1000 F;*
- c) un émoulement pour les familles (procédure avec dossier collectif), dont le montant ne peut excéder 1600 F.*

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à amender en ce sens le PL 11492, et à défaut à le rejeter.