



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2022-GC-145

Encourager les jeunes talents du canton de Fribourg

Auteure :	Esseiva Catherine
Nombre de cosignataires :	2
Dépôt :	24.08.2022
Développement :	24.08.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	25.08.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	02.05.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 24 août 2022 et développée le 25 août 2022, la députée Catherine Esseiva demande la modification de l'article 14 de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF). Cet article de la LDCF stipule notamment que pour déposer une demande de naturalisation à titre individuel, les enfants doivent être âgés de plus de 14 ans.

Elle relève que cette limite d'âge a été introduite en 2006. A l'époque en effet, la loi fédérale sur la nationalité ne donnait aucune indication quant à l'âge requis pour déposer une demande de naturalisation. Il était alors possible pour un enfant de 11 ans de déposer une demande de naturalisation à titre individuel. Dans le but de faciliter les procédures de naturalisation et d'harmoniser les pratiques communales, le Conseil d'Etat avait alors préconisé l'âge minimal de 14 ans, permettant aux requérants individuels d'avoir la nationalité suisse au moment de commencer leur formation professionnelle. Cet âge avait en substance été retenu d'une part pour s'assurer que les enfants aient la maturité pour comprendre réellement le sens de leur démarche, et d'autre part dans le cadre d'une logique d'intégration des jeunes étrangers au monde du travail, en faisant en sorte qu'ils ne soient pas pénalisés dans leur formation.

Selon la motionnaire cependant, l'article 14 al. 4 LDCF serait désormais devenu un obstacle pour les mineurs titulaires d'un permis C et ayant une réelle opportunité professionnelle. Elle donne à titre d'exemple celui d'un enfant de 12 ans titulaire d'un permis C qui remplit toutes les conditions matérielles et formelles de naturalisation et qui a été approché par un club sportif national, qui se verrait refuser automatiquement l'accès à la naturalisation, le privant ainsi d'une carrière en tant qu'athlète professionnel. Le délai d'attente pour d'abord arriver à ses 14 ans, puis l'obtention de la naturalisation aux alentours de 16 ans, serait disproportionné pour les mineurs ayant une opportunité professionnelle. Elle estime que cela entrave leur liberté économique selon l'article 27 de la Constitution suisse qui garantit une libre circulation des acteurs économiques et un libre accès au marché en Suisse.

Dans un autre argument, la motionnaire estime que l'art. 14 al. 4 LDCF constitue une inégalité de traitement par rapport aux cantons voisins. Elle relève en particulier que l'art. 15 LDCV du 19 décembre 2017 du canton de Vaud, par exemple, ne consacre pas l'âge de 14 ans comme âge minimal pour déposer une demande de naturalisation à titre individuel et qu'il en va de même pour l'art. 30 LDCN du 27 mars 2017 du canton de Neuchâtel ou l'art. 20 LDC du 13 juin 2017 du canton de Berne. Ainsi, la motionnaire souligne qu'une interprétation stricte de l'art. 14 al. 4 LDCF reviendrait à admettre une inégalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst., car mis dans la même situation dans un canton voisin, le mineur de l'exemple précité n'aurait pas eu de difficulté à déposer sa demande de naturalisation à titre individuel et donc aurait pu rejoindre l'équipe sportive de niveau national.

Par sa motion, elle propose donc d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 14 al. 4 LDCF afin que les enfants de moins de 14 ans dont la naturalisation est nécessaire pour la réalisation d'une opportunité professionnelle puissent déposer une demande de naturalisation à titre individuel, comme une exception méritée au vu de leur talent et de leur travail.

Elle propose de compléter l'art. 14 LDCF par un article 14 al. 4bis LDCF qui aurait la teneur suivante :

« 4bis L'enfant de moins de 14 ans dont la naturalisation est rendue nécessaire pour la réalisation d'une opportunité professionnelle peut, à titre d'exception, déposer une demande de naturalisation à titre individuel. »

Elle conclue en relevant que ce faisant, le canton de Fribourg, à l'image de ses voisins, ne se privera plus de jeunes Fribourgeois motivés et aux compétences exceptionnelles par unique soucis procédural.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A teneur de l'art. 37 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), la citoyenneté suisse est octroyée à "toute personne qui possède un droit de cité communal ainsi qu'un droit de cité cantonal ». En matière de naturalisation ordinaire, la Confédération ne dispose pas d'une compétence exclusive, mais concurrente à celle des cantons. L'art. 38 al. 2 Cst. prévoit ainsi qu'elle ne peut édicter que des dispositions minimales en ce domaine et octroyer l'autorisation de naturalisation. Partant, pour obtenir la nationalité par ce biais, l'étranger doit remplir un certain nombre de conditions, fixées tant par la législation fédérale que cantonale. La loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN) contient des conditions formelles et matérielles *minimales* en matière de naturalisation ordinaire.

En date du 12 août 2022, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) a rendu une décision d'irrecevabilité dans une affaire similaire, pour ne pas dire identique, à la situation exposée par la motionnaire. Par arrêt du 15 février 2023 (601 2022 99), la 1^{ère} Cour administrative a intégralement rejeté le recours déposé à l'encontre de la décision du SAINEC.

Le Tribunal cantonal a d'abord considéré en substance que vu la compétence conférée aux cantons à l'art. 38 Cst., le canton de Fribourg a la possibilité d'aller plus loin que la LN dans sa réglementation, tout en respectant la volonté du législateur fédéral, à savoir en particulier de permettre aux jeunes de 16 ans - à tout le moins -, d'exprimer eux-mêmes leur volonté de devenir Suisse. Le Tribunal cantonal a donc confirmé qu'en prévoyant à l'art. 14 al. 4 LDCF un âge

minimal de 14 ans pour déposer une demande de naturalisation ordinaire, le législateur fribourgeois a édicté une réglementation *conforme au droit supérieur*. Il en résulte qu'un abaissement de l'âge minimal, même partiel, nécessite effectivement une modification légale.

S'agissant des griefs relatifs à une *inégalité de traitement* au sens de l'art. 8 Cst par rapport aux cantons voisins, qui ne prévoient pas de limite d'âge à 14 ans, le Tribunal cantonal a rappelé que le principe de l'égalité dans la loi trouve une limite institutionnelle dans la structure fédérale des Etats. La diversité et la variété inhérentes au fédéralisme impliquent en effet nécessairement un nombre d'inégalités et que nul ne peut se prévaloir du droit à l'égalité pour s'opposer à une loi cantonale en raison des différences qu'elle comporte par rapport aux autres cantons. L'art. 8 Cst. n'oblige aucunement les cantons à adopter des réglementations identiques dans un domaine déterminé.

Enfin, le Tribunal cantonal s'est exprimé sous l'angle du droit constitutionnel à la liberté économique. Il a relevé en substance, dans le même arrêt, que la liberté économique garantie par la Constitution fédérale protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, mais qu'elle ne crée en principe pas de droit à des prestations positives de l'Etat. En l'occurrence, le Tribunal cantonal a jugé que *« le fait que la recourante ne puisse pas faire partie de l'équipe suisse d'escalade en raison de sa nationalité, ne l'empêche en aucun cas de faire partie d'un club suisse d'escalade, de s'y entraîner sérieusement et de participer à toutes les compétitions nationales, de sorte que rien ne la prive d'exercer son sport à un haut niveau et ainsi d'accéder, après sa naturalisation, à une éventuelle carrière en tant qu'athlète professionnelle suisse. Par ailleurs, dans la mesure où le dommage évoqué n'est qu'une simple hypothèse éloignée dans le temps, l'entrave à sa liberté économique paraît à ce stade éminemment abstrait. En effet, on ne peut s'empêcher de relever que, dans l'intervalle, la recourante pourrait par exemple subir des travers de santé ou encore ne plus vouloir s'investir pareillement dans cette discipline. »*. A noter que la possibilité pour les jeunes « non-suisse » de participer à toutes les compétitions nationales ne se vérifie toutefois pas pour toutes les disciplines sportives. En effet, selon les sports et les réglementations internes, il arrive que des jeunes « non-suisse » ne puissent pas avoir accès aux compétitions nationales.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que la problématique soulevée par la motionnaire ne revêt pas une composante juridique. C'est donc bien sous un aspect politique qu'il convient de traiter son intervention parlementaire.

L'article 14 al. 4 LDCF consiste en une reprise, dans la loi de 2017, de l'art. 8b al. 2 aLDCF qui résultait de la révision du 2 octobre 2006 de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois. D'après le Message y relatif du 2 octobre 2006, les motifs pour lesquels cet âge avait été proposé étaient les suivants : *« (. ..) Dans les faits, on doit constater que [les] très jeunes requérants [dès l'âge de 11 ans suivant les communes] n'ont pas la maturité nécessaire pour comprendre réellement le sens de leur démarche. Cela ne manque d'ailleurs pas de gêner bien des autorités communales qui, lorsqu'elles rencontrent ces demandeurs, constatent qu'il est difficile d'établir un dialogue et de comprendre les motivations des intéressés. Cette incompréhension est d'autant plus grande que parfois les parents ne remplissent pas les conditions pour déposer une demande. Or, en de telles circonstances, il serait vraiment souhaitable que la demande de naturalisation concerne toute la famille et pas seulement un très jeune enfant qui ne comprend pas les tenants et aboutissants de la procédure. Pour ces motifs, le projet propose de fixer un âge minimal de 14 ans à partir duquel une demande de naturalisation à titre individuel peut être déposée. Cela aura aussi pour avantage d'uniformiser à l'échelle du canton la pratique, car parfois*

les communes fixent dans leurs règlements un âge à partir duquel une demande d'octroi du droit de cité communal peut être déposée. (...). On doit donc constater une grande disparité dans les pratiques communales en ce domaine et la solution proposée constitue un compromis raisonnable. S'agissant de l'âge retenu de 14 ans, il devrait permettre à de tels requérants d'avoir pour la plupart des cas déjà la nationalité suisse à la fin de leur scolarité et donc d'être citoyens suisses au moment de commencer leur formation professionnelle. Cet âge est donc également retenu dans le cadre d'une logique d'intégration des jeunes étrangers au monde du travail et de faire en sorte qu'ils ne soient pas pénalisés dans leur formation. En outre, dès 14 ans, les adolescents sont plus mûrs et comprennent la portée d'une procédure de naturalisation ». Il ressort des débats parlementaires qui avaient suivi que l'âge de 14 ans proposé par le Conseil d'Etat avait fait l'objet de nombreuses discussions. Deux amendements avaient été déposés afin d'augmenter cette limite d'âge à 16 ans, voire 18 ans. Les arguments avancés étaient d'une part que le droit de vote était octroyé à 18 ans et qu'il devrait en aller de même des demandes de naturalisation, et d'autre part, qu'un jeune n'a en soi pas besoin d'être suisse pour trouver une place d'apprentissage ou pour poursuivre sa formation, si bien que les jeunes ne rencontreraient aucun problème d'intégration si la limite d'âge était fixée à 16 ans ou 18 ans. Ces amendements avaient été rejetés et la limite maintenue à 14 ans (cf. BGC 2007, p. 66s., p. 356 s.). Lors de l'adoption, en 2017, de la nouvelle loi sur le droit de cité fribourgeois, l'art. 14, rédigé selon les mêmes principes et sur le même modèle qu'en 2006, n'a fait l'objet d'aucune discussion.

Force est d'admettre que vers 12 ans, âge retenu par la motionnaire pour le « régime d'exception » qu'elle propose pour les talents, les enfants n'ont pas forcément la maturité nécessaire pour comprendre le sens d'une demande de naturalisation. Il s'ensuit que dans ces circonstances, avec la proposition de la motionnaire, le principal motif pour lequel la naturalisation serait octroyée à un enfant de 12 ans sur sa demande individuelle serait de ne pas le priver de pouvoir rejoindre une équipe de niveau nationale. Cela pourrait a priori sembler s'écarter de la politique suivie jusqu'à ce jour selon laquelle une demande de naturalisation doit dépendre d'un intérêt réel et démontré au pays d'accueil. Cas échéant, il y aurait lieu de pondérer cette affirmation en reconnaissant qu'un enfant qui cherche à rejoindre une équipe nationale est par évidence intégré dans des structures régionales, s'y est construit des relations et des amis, et est ainsi attaché à son pays de choix de carrière, la Suisse en l'occurrence. En acceptant la motion, la pratique d'un sport, d'un art ou d'une autre activité avec un objectif professionnel, pourrait permettre à ces enfants d'accéder plus vite à la procédure de naturalisation. Ceci se justifierait afin d'éviter de pénaliser dès leur plus jeune âge et pour peut-être leur vie entière, des jeunes talents ayant habité sur le sol suisse depuis de nombreuses années ou durant toute leur existence. Cette possibilité se justifierait d'autant plus que l'âge de 12 ans ne serait ainsi appliqué que sous l'angle de la recevabilité du dossier, à savoir la possibilité pour les autorités de l'examiner. Cela implique que ce ne serait, pour finir, qu'après examen des conditions de fond liées à l'octroi de la nationalité suisse (*entre autres* : connaissance d'une langue officielle, années de résidence, respect des règles de comportement, participation à la vie sociale, etc...) que la naturalisation leur serait ensuite octroyée ou refusée.

Enfin, s'agissant de la possibilité pour les autorités, dans le cadre de l'examen au fond, d'établir un dialogue et de comprendre les motivations des enfants concernés, le Conseil d'Etat constate que la loi fédérale sur la nationalité (art. 30 LN) prévoit un examen séparé des conditions d'intégration des enfants compris dans une naturalisation lorsqu'ils ont atteint l'âge de 12 ans. Quand bien même on parle à l'art. 30 LN d'enfants compris dans la demande de naturalisation de leurs parents, on peut

déduire de cet article que le législateur fédéral n'estime, pour sa part, vraisemblablement pas impossible d'établir un dialogue avec des enfants de douze ans et de comprendre leurs motivations.

Enfin, pour assurer un traitement équitable de ces dossiers au regard de cette nouvelle disposition légale, l'enfant concernée devrait pouvoir démontrer d'emblée un statut « officiel » de talent « sportif », « culturel » ou « professionnel ». Ce statut devrait être attesté par les Services ou organismes compétents en la matière (p. ex : DSJS par le Service du sport pour les « sportifs » ; DFAC par le Service de la culture pour les « artistes »).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion.