



Rapport 2026-DIAF-X

00 mois 0000

— Modification de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi modifiant la loi sur le droit de cité fribourgeois.

Table des matières

1. Nécessité du présent projet de loi	2
2. Commentaire des articles	3
3. Les conséquences financières et en personnel	6
4. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	6
5. Développement durable	6
6. Conformité au droit européen	6
7. Soumission au référendum législatif	7

1. Nécessité du présent projet de loi

La loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF ; RSF 114.1.1) a fait l'objet d'une révision totale en date du 14 décembre 2017. Elle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018.

Depuis cette date, elle n'a fait l'objet d'aucune modification si ce n'est, en octobre 2023, quelques adaptations en lien avec la loi modifiant la loi sur la publication des actes législatifs. Il s'agissait en substance d'adapter les règles de publication des décrets de naturalisation dans la Feuille officielle.

Dans l'intervalle toutefois, d'autres lois ayant des incidences directes sur la pratique en matière de naturalisation ont évolué. En particulier, la loi cantonale sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) a fait l'objet d'une révision totale le 12 octobre 2023. Un des buts de cette révision était la protection des droits fondamentaux des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement. En outre, s'alignant sur le droit fédéral et européen en matière de protection des données, la nouvelle LPrD pose des exigences plus sévères sous l'angle de la légalité à l'égard des traitements de données personnelles qui présentent des risques accrus pour les droits des personnes. Tel est le cas en matière de naturalisations.

Le présent avant-projet vise à donner une base légale formelle aux autorités expressément désignées pour traiter les données personnelles nécessaires à l'activité de naturalisation. Cela permettra auxdites autorités, sans équivoque, d'obtenir de la part d'autres autorités les données qui leur sont indispensables pour exercer leurs tâches (traitement des données).

Par ailleurs, le Grand Conseil a accepté le 12 novembre 2025 la motion 2025-GC-99 « Refus de la naturalisation lors de la perception de l'aide sociale » qui prévoit une augmentation du délai de non-perception de l'aide sociale de trois à cinq ans. La présente révision intègre ainsi cette nouvelle condition. La non-perception de l'aide sociale durant trois ans est comprise dans l'exigence de participation à la vie économique au sens de l'article 12 al. 1 let. d de la loi sur la naturalisation (LN ; RS 141.0) et clarifiée à l'article 7 alinéa 3 de l'Ordonnance fédérale sur la nationalité suisse (OLN ; RS 141.01). Alors que les cantons demeurent libres d'édicter des réglementations plus strictes en la matière, le Canton de Fribourg n'avait pas usé, à ce jour, de sa compétence cantonale. Ce nouveau délai permet non seulement d'obtenir une vue plus précise de la situation économique réelle, mais conduit également à une harmonisation cohérente des délais entre la fin de l'aide sociale et la prise en compte des dettes. Toutefois, il y a lieu de préciser que la perception de l'aide sociale ne représente pas un obstacle absolu à la naturalisation. En effet, selon l'art. 9 OLN qui porte sur la prise en considération des circonstances personnelles, la condition de non-perception de l'aide sociale peut être écartée notamment en présence d'un handicap physique, mental ou psychique, en raison d'une maladie grave ou de longue durée ou d'un état de pauvreté malgré un emploi. Dès lors, chaque situation doit faire l'objet d'une analyse individuelle afin de respecter notamment l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst) et le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst).

La présente révision reprend également les modifications proposées dans le cadre du Programme d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE) en 2025 pour alléger le processus décisionnel en limitant les cas d'auditions des personnes candidates à la naturalisation par la Commission des naturalisations du Grand Conseil (CNat). Cet allègement entraîne des économies financières substantielles et a pour objectif de raccourcir la durée de la procédure. En l'état, le Canton de Fribourg connaît une des procédures de naturalisation les plus longues. Il se peut qu'un requérant patiente jusqu'à 11 mois entre le retour de l'autorisation fédérale de naturalisation (AFN) du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et la date du décret de naturalisation. Ces délais s'expliquent notamment en raison du nombre important d'auditions effectuées par décret par la CNat. Par ailleurs, il convient de noter qu'un certain nombre de cantons connaissent une procédure

simplifiée, dès lors que l'octroi du droit de cité cantonal relève de la compétence de leur gouvernement respectif.

Finalement, cette révision permet d'apporter quelques précisions formelles nécessaires au sujet du processus de libération du droit de cité communal.

2. Commentaire des articles

Article 8 al. 2 – Naturalisation de personnes de nationalité étrangère – Critères d'intégration

La base légale actuelle ne mentionne pas l'aide sociale, mais se réfère implicitement à l'article 12 al. 1 let. d de la LN en citant la participation à la vie économique dans les critères d'intégration, à la lettre a de cet alinéa. La lettre a renvoie ainsi à l'article 7 al. 3 de l'OLN qui précise que l'exigence de participation à la vie économique n'est pas remplie lorsque la personne a perçu une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée. Par conséquent, afin d'intégrer l'aide sociale dans la LDCF et faire usage de la possibilité cantonale de durcir la condition, le délai de non-perception de l'aide sociale à cinq ans est intégré à la lettre b de cet alinéa.

Les lettres suivantes restent inchangées et sont uniquement réorganisées alphabétiquement.

Article 19 – Procédure ordinaire – Examen par le Conseil d'Etat

Le premier alinéa ne fait pas l'objet de modification. Comme actuellement, les dossiers de naturalisation restent transmis au Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 a été simplifié dans sa rédaction. Après son examen des dossiers, ceux-ci sont transmis au Grand Conseil sous la forme d'un projet de décret, avec le préavis du Conseil d'Etat ou ses observations. Les dossiers ne font plus systématiquement l'objet d'une proposition d'acceptation ou de refus d'octroi de la naturalisation. Seuls les dossiers posant problème sont l'objet de préavis circonstanciés ou d'observations de la part du Conseil d'Etat. Sur le fond, cette simplification rédactionnelle ne modifie pas la nouvelle pratique actuellement en cours.

Article 20 – Procédure ordinaire – Examen par le Grand Conseil

L'article 20 al. 1 prévoit que peuvent être examinés et auditionnés par la CNat uniquement les dossiers préavisés négativement par le Conseil d'Etat ou qui font l'objet de réserves de sa part. Ainsi, le principe de la non-audition est posé par la présente révision. Selon cette proposition, la compétence du Conseil d'Etat est renforcée dans le traitement des dossiers de naturalisation. Il doit donc procéder à un examen minutieux des dossiers pour déterminer si certains dossiers présentent des lacunes qui justifient de « passer la main » à la CNat dans la décision de préavis en vue d'octroyer ou non le droit de cité fribourgeois et la nationalité suisse. Les dossiers qui ne posent aucun problème sont donc préavisés positivement par le Conseil d'Etat et en cas de doute, la CNat est amenée à procéder à une seconde évaluation du dossier.

Les alinéas 2 et 3 restent inchangés.

Article 22 – Procédure simplifiée pour les personnes étrangères de la deuxième génération

Cette disposition permettait à la CNat de renoncer, dans certaines circonstances, à auditionner les personnes de la deuxième génération. Le nouvel article 20, en modifiant les modalités

décisionnelles d'auditionner ou non les personnes candidates, rend l'article 22 superflu. Il est donc supprimé.

Article 47 al. 2 et al. 3 – Procédure

L'article 47 al. 2 actuel prévoit que « Le conseil communal rend une décision de libération du droit de cité communal mentionnant toutes les personnes libérées et la transmet au Service. » et son alinéa 3 que « La décision de libération est notifiée à la personne libérée par les soins du Service ».

En pratique, ce processus génère des problèmes et ne permet pas un traitement efficace des dossiers car souvent, la commune transmet directement sa décision aux personnes concernées et il est généralement impossible de déterminer à quelle date la décision communale de libération entre en force.

Il est proposé de modifier cet article en adoptant un processus similaire à celui prévu à l'art. 45 al. 2 LDCF. Cette date est celle de la décision du conseil communal. Ainsi, la date de libération du droit de cité est claire et univoque et peut être introduite comme telle dans le Registre informatisé de l'état civil suisse INFOSTAR.

Intitulé de section 5a après l'article 51

Cet intitulé de section introduit l'objet principal de la présente modification, à savoir le « traitement de données ».

Article 51a – Traitement de données

Cet article répète et explicite différents principes de la LPrD. Il définit les bases désormais nécessaires en matière de traitement de données.

Les autorités responsables de l'exécution de la présente loi visées à l'article **51a alinéa 1** sont celles citées à l'art. 51b. Ce sont en substance les autorités et organes administratifs compétents en matière de naturalisation au niveau du canton et des communes. Leurs tâches sont prévues dans la LN, la LDCF et les règlements communaux sur le droit de cité.

Dans le cadre de la procédure de naturalisation, de multiples données, telles des données personnelles, des données sensibles au sens de l'article 4 al. 1 let. c LPrD, mais aussi des données fiscales sont traitées. Ces données sont, comme il se doit, celles énumérées exhaustivement à l'**art. 51a al. 2**. Le présent article fournit une base légale claire en vue du traitement des données fiscales et sensibles aux termes de l'article 5 al. 2 LPrD.

En règle générale, seules les données émanant et relevant de la personne requérant la naturalisation sont traitées. Toutefois, l'article 12, alinéa 1, lettre e LN, tout comme d'ailleurs 8 al. 2 let. f LDCF, disposent expressément qu'une intégration réussie se manifeste aussi par l'encouragement et le soutien à l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale. Les autorités compétentes doivent donc aussi pouvoir traiter des données concernant ces personnes. Dès lors que ces deux articles sont explicites, il est renoncé, à l'alinéa 1, de nommer une nouvelle fois expressément les personnes objet du traitement de données.

Les **alinéas 3 et 4** précisent les règles de l'entraide administrative, laquelle est déjà régie par l'art. 45 LN. Le champ d'application de la LDCF allant plus loin dans certains domaines, notamment l'octroi du droit de cité à des citoyens suisses, il est aussi nécessaire de légiférer sur l'entraide administrative au niveau cantonal. Avec la **première phrase de l'alinéa 3**, il est prévu que les autorités responsables de l'application de la présente loi (cf. art. 51b) puissent s'échanger, sur

demande écrite et motivée, des données personnelles, y compris sensibles, et fiscales, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Le flux de données avec les services cantonaux et fédéraux responsables doit aussi être assuré, ceci grâce au recours à la **deuxième phrase de l'alinéa 3** en complément de la législation fédérale. L'**alinéa 4** traite de l'entraide administrative avec d'autres autorités du canton de Fribourg (en principe il s'agit des autres unités administratives de l'Etat de Fribourg) et des communes fribourgeoises.

L'**alinéa 5** ne consiste qu'en un rappel, à toutes fins utiles, de l'existence des bases légales afférentes au traitement des données et à l'assistance administrative prévues dans la loi fédérale sur la nationalité suisse.

Il s'agit en outre, au-delà des considérations en lien avec la protection des données personnelles et sensibles au sens de la législation sur la protection des données, d'apporter des explications complémentaires sous l'angle des données de droit fiscal, également visées par la présente adaptation légale. Ainsi, le nouvel article 51a LDCF précise ce que les autorités citées à l'article 51b LDCF sont notamment autorisées à traiter et à s'échanger les **données fiscales** relatives aux personnes requérantes ainsi qu'aux personnes visées à l'article 12 al.1. let. e LN. **Cette précision sur la nature fiscale des données s'avère nécessaire en relation avec le secret fiscal.** En effet, l'article 139 al. 1 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD – RSF 631.1) dispose que les personnes chargées de l'application de la LICD ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux. La levée du secret fiscal est consacrée à l'article 139 al. 2 LICD qui prévoit que des renseignements peuvent être communiqués à des tiers notamment si le contribuable y consent par écrit (let. a) ou si une disposition légale fédérale ou cantonale le prévoit (let. b).

Dans le cadre de la procédure de naturalisation suisse, la personne requérante doit transmettre au Service un avis de taxation de la dernière période fiscale ou, si un tel avis n'est pas disponible, une attestation du **Service cantonal des contributions** (art. 2 al. 1 let. h du Règlement sur le droit de cité fribourgeois – RDCF). En pratique, au vu de la durée de la procédure de naturalisation, il peut arriver qu'au moment où les autorités au sens de l'article 51b LDCF statuent sur la demande, un avis de taxation a été rendu pour une période fiscale ultérieure à celle de la décision de taxation produite à l'appui de la requête. Pour des motifs d'économie de procédure, toutes les autorités visées à l'art. 51b al. 1, mais ce seront généralement le Service ou les commissions, doivent pouvoir obtenir les données fiscales de l'article 2 al. 1 let. h RDCF à jour pour les personnes concernées. Par conséquent, le nouvel article 51a LDCF concrétise l'obligation de la base légale cantonale formelle de l'article 139 al. 2 let. b LICD pour permettre la levée du secret fiscal et la transmission des données fiscales par le SCC aux autorités visées à l'art. 51b LDCF. Il est toutefois précisé que cette communication auxdites autorités doit intervenir dans les cas exceptionnels où les données fiscales ne peuvent pas être requises, en premier lieu, directement auprès de la personne concernée.

Article 51b – Autorités autorisées à traiter les données

Le présent article liste les autorités cantonales et communales autorisées à collecter et traiter les données nécessaires à l'application de la LDCF. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 51c – Délai de conservation

En application de la législation sur la protection des données, sur laquelle le présent article est basé, les données personnelles qui ne sont plus nécessaires au regard des finalités du traitement doivent être détruites ou anonymisées, les dispositions en matière d'archivage étant réservées (cf. article 10

al. 1 LPrD). Il s'agit de prévoir dans le règlement d'exécution toutes les règles nécessaires en la matière, lesquelles sont listées à l'alinéa 1.

En principe, suite à l'entrée en force des décisions en matière de droit de cité, respectivement suite à la « Réception officielle » pour les personnes ayant acquis le droit de cité suisse et fribourgeois, les données devenues inutiles au regard des finalités de leur traitement sont détruites (p. ex : attestations fiscales, d'aide sociale, casier judiciaire, etc.).

L'alinéa 2 précise que la durée maximale de leur conservation ne pourra pas excéder 15ans.

Article 55a – Disposition transitoire – modification du XX.XX.2027

Cette disposition précise la date d'entrée en vigueur des modifications apportées qui sera établie en fonction de la procédure habituelle de révision législative.

3. Les conséquences financières et en personnel

Outre des économies portant sur les indemnités et les frais de fonctionnement de la CNat, le présent avant-projet de loi n'entraîne aucune autre conséquence, ni financière, ni en termes de besoins en personnel.

4. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'entraîne aucune modification de la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

5. Développement durable

Le présent projet de loi n'a aucune incidence en termes de développement durable.

6. Conformité au droit européen

Le présent projet de révision ne connaît pas de problème de compatibilité avec le droit européen.

L'Union européenne n'a pas légiféré dans le domaine de la naturalisation. Il n'existe aucune disposition ou réglementation communautaire en la matière, cette question relevant de la seule compétence des Etats membres. Ainsi, au sein des membres de l'Union européenne, les conditions de naturalisation peuvent être considérablement différentes d'un pays à l'autre. Le seul principe général admis est que toute personne citoyenne d'un pays membre de l'Union européenne a le statut de citoyen européen ou de citoyenne européenne.

L'Union européenne a toutefois adopté le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui a eu comme conséquence une révision de la LPD fédérale. La nouvelle LPrD fribourgeoise a été adoptée afin que le droit cantonal soit conforme au droit fédéral, qui s'était lui-même aligné sur le droit européen. Il apparaît dès lors que cette modification consiste en une mise en conformité de l'ordre juridique fribourgeois aux exigences européennes en matière de protection des données.

Le présent projet de révision ne connaît ainsi pas de problème de compatibilité avec le droit européen.

7. Soumission au référendum législatif

La présente loi constituera un acte législatif soumis au référendum populaire facultatif, en application des articles 128ss de la loi sur l'exercice des droits politiques.