

**Mars 2017****Avant-projet : Exposé des motifs et projet de loi sur le droit de cité vaudois****1. INTRODUCTION****Résumé**

Le 20 juin 2014, l'Assemblée fédérale a adopté la nouvelle loi sur la nationalité suisse (nLN)<sup>1</sup>. Le référendum n'a pas été demandé contre cette loi. Le 17 juin 2016, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la nationalité suisse<sup>2</sup> (ci-après OLN). La nouvelle loi et son ordonnance doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2018, ce qui abrogera l'actuelle loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN)<sup>3</sup>.

Dans le Canton de Vaud, l'actuelle loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (LDCV) a été adoptée dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale. C'est le lieu de préciser que la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD) prévoit, en son article 69, que :

- <sup>1.</sup> *L'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers.*
- <sup>2.</sup> *La procédure est rapide et gratuite.*
- <sup>3.</sup> *La loi règle la durée de résidence exigée et la procédure ; elle prévoit une instance de recours.*

En novembre 2015, le Service de la population (SPOP) a mis sur pied un groupe de travail comprenant des intervenants communaux (secrétaires municipaux et responsables communaux des naturalisations), ainsi que des représentants de l'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM), de l'Union des communes vaudoises (UCV), des polices cantonale et communales, du Service juridique et législatif (SJL), du Bureau cantonal de l'intégration (BCI), du Service des communes et du logement (SCL) et du SPOP. Des représentants des entités suivantes ont également participé à distance à ce groupe de travail, via les procès-verbaux des rencontres, qui leur ont été communiqués : le Secrétariat général du département de l'économie et du sport (SG-DECS), la Préposée à la protection des données et à l'information (PPDI), le Secrétariat général du département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE). L'Association des communes vaudoises (AdCV) a également été conviée à ce groupe mais s'est vue contrainte de décliner faute d'effectifs. Ce groupe de travail était présidé par la Cheffe de la Division communes et nationalité du SPOP, en charge du secteur des naturalisations pour le canton. La mission de ce groupe de travail était de travailler à la mise en conformité de la LDCV sur la base du nouveau droit fédéral. Les membres du groupe de travail se sont rencontrés durant 2016 à treize reprises. Le présent projet de loi est le résultat de cette collaboration.

Selon le droit fédéral (article 50 nLN), les nouvelles dispositions ne s'appliqueront qu'aux demandes de naturalisation déposées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La LDCV doit être modifiée et complètement réorganisée afin de respecter les impératifs du droit fédéral. Il est, de ce fait, proposé ici une refonte totale afin de pouvoir garder au maximum les « bonnes pratiques » vaudoises, notamment l'idée de faciliter la naturalisation des jeunes ou des personnes nées en Suisse, en s'adaptant au cadre. Le changement de paradigme découlant du nouveau droit fédéral nécessite la réorganisation totale de la loi sur le droit de cité vaudois afin d'en faire un instrument de travail adéquat. Cette nouvelle loi est l'objet du présent EMPL.

**Le nouveau droit fédéral : changement de paradigme**

Le législateur fédéral considère désormais expressément la naturalisation comme l'aboutissement de l'intégration. Il veut améliorer le lien entre les normes du droit migratoire et l'acquisition de la nationalité suisse. L'intégration doit maintenant faire l'objet de contrôles administratifs très étroits et restrictifs. Le critère de la simple durée de présence en Suisse est relativisé au profit de la preuve des efforts concrets d'intégration.

Le législateur fédéral a voulu harmoniser et simplifier les rôles respectifs des autorités cantonales et fédérales en matière de naturalisation. Pour cela il s'est doté d'une ordonnance, norme législative inexistante jusqu'alors, lui permettant d'édicter des règles de procédure applicables directement aux cantons et d'unifier les pratiques cantonales. Preuve en est l'article 13 alinéa 2 nLN qui prévoit que les dossiers de naturalisation ordinaire ne sont transmis à la Confédération qu'après préavis favorable de l'autorité cantonale. Ces grands changements se traduisent notamment par :

- L'obligation, pour les naturalisations ordinaires, d'être titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C : cf. article 9 nLN) concrétise le lien entre la notion d'intégration du droit migratoire et celle du droit de la nationalité. On induit ici une évolution logique dans la pyramide migratoire.

---

<sup>1</sup> La loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse est publiée au Recueil officiel des lois fédérales 2016, pages 2561 à 2576.

<sup>2</sup> L'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse est publiée au Recueil officiel des lois fédérales 2016, pages 2577 à 2592.

<sup>3</sup> Voir clause abrogatoire contenue dans l'annexe de la nLN, à l'article I.

- L'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit renforce la preuve concrète de l'autonomie sociale du requérant et sa capacité à remplir ses obligations publiques.
- Une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de la demande ou lors de la naturalisation rend caduque la réalisation des exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation.
- La participation à la vie économique définie comme permettant au requérant de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien au moment du dépôt de la demande et de la naturalisation impose un cadre strict aux cantons.
- L'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs est une norme créée directement par le Parlement tendant à renforcer cette volonté d'intégration totale.
- Chaque requérant à la naturalisation ordinaire doit remplir pour lui-même les conditions requises pour déposer une demande de naturalisation. La possibilité actuelle de bénéficier d'allègements liés au statut marital (cf. article 15 alinéa 3 LN) tombe avec le nouveau droit.
- Les enfants compris dans la demande de naturalisation d'un parent doivent, dès l'âge de 12 ans, remplir les conditions selon leur âge (article 30 nLN).
- L'obligation d'être domicilié dans la commune du lieu dont on requiert la bourgeoisie perdure jusqu'à la fin de l'analyse des conditions de naturalisation par l'autorité cantonale compétente.

### **Les autres modifications légales fédérales à venir**

La Confédération doit publier dans les feuilles fédérales le nouvel article 24a nLN afin de faire courir le délai référendaire et, par la suite, procéder à son inscription dans la loi fédérale sur la nationalité pour poser le principe de la naturalisation facilitée des étrangers de la 3ème génération. L'idée est de le mettre en application au plus vite.

A noter qu'il y a un projet législatif au niveau fédéral, tendant à l'égalité du partenariat enregistré et du mariage devant la procédure de naturalisation (procédure de naturalisation facilitée pour les partenaires enregistrés de ressortissants suisses). L'Assemblée fédérale a, en décembre 2016, décidé de suspendre le traitement de cet objet, pour une durée vraisemblablement supérieure à une année, le temps que soit rédigé par la commission parlementaire idoine le projet de mariage pour tous (nécessitant lui aussi une modification tant législative que constitutionnelle), l'idée étant de traiter les deux objets de manière coordonnée.

## **2. PRESENTATION DU PROJET DE LOI**

Comme mentionné au chiffre premier, le cadre légal fédéral se composera de la nouvelle loi sur la nationalité et d'une ordonnance. De cette nouvelle législation ressortent les notions suivantes, utiles à la bonne lecture du présent exposé :

### **Au niveau de la Confédération**

La nationalité suisse s'acquiert soit par le seul effet de la loi, c'est notamment le cas de tout enfant de conjoints dont l'un au moins est suisse, soit par décision de l'autorité ; on parle dans cette dernière hypothèse de *naturalisation* et de *réintégration*.

La réintégration est accordée à quiconque en fait la demande et a perdu la nationalité suisse dans un délai de dix ans. L'article 27 nLN ne s'applique toutefois pas au requérant qui se serait vu retirer ou annuler sa nationalité suisse.

Le droit suisse offre deux types de naturalisations, la naturalisation ordinaire et la naturalisation facilitée. La seconde<sup>4</sup> de compétence exclusive de la Confédération, ne sera traitée dans le présent EMPL que de manière congrue pour désigner l'autorité cantonale compétente pour faire les mesures d'instruction et celle qui devra éventuellement donner son préavis avant octroi de la naturalisation facilitée par la Confédération ; il y a également lieu de mettre un article relatif à la naturalisation facilitée en cas de nationalité suisse admise par erreur (article 22 nLN ; cf. article 52 du projet de nLDCV). La procédure, essentiellement fédérale, est régie par l'ordonnance du Conseil fédéral.

La naturalisation ordinaire relève principalement de la compétence cantonale. Elle touche le requérant étranger qui ne peut ou ne voudrait pas déposer une demande de naturalisation facilitée. Voudrait, par exemple, déposer une demande de naturalisation ordinaire le conjoint d'une personne suisse qui souhaiterait obtenir le droit de cité de l'endroit où il est intégré, plutôt que celui de son conjoint. Le canton a compétence pour légiférer en la matière en respect du droit fédéral qui fixe le cadre de cette procédure.

La nationalité suisse peut aussi se perdre, par le seul effet de la loi ou par décision de l'autorité. Elle peut aussi être retirée ou être annulée dans certains cas.

La constatation de droit telle que prévue par la nLN traite des cas de doute sur la nationalité suisse d'une personne.

---

<sup>4</sup> Conjoint de suisse, article 21 nLN ; nationalité suisse admise par erreur, article 22 nLN ; enfant apatride, article 23 nLN ; enfant d'une personne naturalisée, article 24 nLN ; étrangers de la troisième génération (article 24a nLN).

## Au niveau du Canton de Vaud

Le droit de cité vaudois s'acquiert par l'effet de la loi, par naturalisation facilitée et ordinaire ou réintégration, comme mentionné plus haut, mais également, pour le requérant déjà citoyen suisse, par décision de l'autorité (octroi de droit de cité aux Confédérés). Le législateur vaudois a compétence pour fixer les normes régissant cette matière. Il peut décider de faire figurer dans un règlement d'application les modalités de la mise en œuvre de cette loi.

C'est le lieu de préciser que, l'acquisition du droit de cité par un Confédéré ne lui confère aucun nouveau droit ni obligation, mais a une valeur purement sentimentale.

## Contexte actuel

En 2016, le Canton de Vaud a accordé son droit de cité à 7286 nouveaux citoyens suisses. Ce chiffre indique l'importance qu'une telle démarche a pour les personnes étrangères vivant dans le canton. La situation et le climat politique que nous vivons en Europe depuis ces quatre dernières années influencent, dans une large mesure, l'intérêt porté à l'acquisition de la nationalité suisse. Maintenant comme avant, les ressortissants européens sont les plus nombreux, 75% environ, des naturalisés en 2016 dans notre canton. On constate également l'émergence de demandes de ressortissants d'origine telles que le Royaume-Uni, l'Allemagne, Belgique, les Pays-Bas, et la Suède. Les pays les plus représentés restent toutefois le Portugal, la France, l'Italie et l'Espagne.

Le thème de la naturalisation reste d'une grande actualité et, comme le démontre la difficulté qu'ont eue les Chambres fédérales à se mettre d'accord, un sujet très controversé mais pour lequel on a voulu durcir les conditions d'accès.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Confédération prévoit une baisse des naturalisations (selon régions), principalement due à la restriction d'accès due à la condition de la détention d'un permis C ainsi qu'aux nouvelles exigences linguistiques ; du côté du canton il n'est actuellement pas possible de chiffrer l'impact de l'application des nouvelles normes légales.

Le Canton de Vaud doit maintenant adapter ses bases légales au nouveau cadre plus restrictif exigé par le législateur fédéral tout en respectant les exigences de rapidité et de facilité de sa Constitution (cf. article 69 Cst-VD cité ci-dessus). Les modifications qui doivent être ainsi apportées étant conséquentes, une simple modification de la loi ne peut être proposée. Une nouvelle organisation rédactionnelle de la loi s'impose et une refonte totale de la procédure de naturalisation ordinaire a dû être faite compte tenu des obligations imposées aux cantons par les normes fédérales.

## Modifications législatives proposées

Le groupe de travail s'est fixé comme fil conducteur de veiller à l'égalité de traitement et à la renforcer, tout en ayant comme cadre de garder les principes généraux de la loi en vigueur. Le présent projet de loi s'articule, dans ses grandes lignes, de la façon suivante :

*Préambule* : Le préambule doit être clair et permettre au lecteur de retrouver aisément les règles fédérales devant être appliquées par le canton et les sources de la loi.

*Titre I Dispositions générales* : cette partie a été complétée pour mettre bien en évidence la portée de la loi et pour en simplifier et en harmoniser la lecture. Les dispositions relatives à la procédure des Confédérés et celles traitant des droits de cité et de bourgeoisie d'honneur ont été revues et ont été séparées clairement de la procédure de naturalisation afin de respecter l'organisation des bases légales fédérales. Certaines dispositions générales, notamment liées à la procédure « d'honneur », ont pu être intégrées directement dans l'article concerné, ce qui rend le texte plus clair.

*Titre II Naturalisation ordinaire* : le projet de loi renvoie au droit fédéral lorsque cela est possible, plutôt que de le retranscrire ce qui risquerait de mettre la loi vaudoise en contradiction avec de futures normes fédérales. On pense ici non seulement à la révision de normes en matière de nationalité, mais également en matière migratoire.

- Un premier chapitre (articles 12 à 15 nLDCV) est dévolu aux conditions formelles de la naturalisation ordinaire.
- Un deuxième chapitre (articles 16 à 20 nLDCV) est dévolu aux conditions matérielles de la naturalisation ordinaire. Avec pour source d'inspiration la Constitution vaudoise, le groupe de travail a fait usage de la latitude laissée par le législateur fédéral en matière de conditions matérielles : ainsi, en règle générale, il a été décidé de ne pas durcir davantage les conditions imposées par le droit fédéral, hormis en ce qui concerne les compétences linguistiques, où le français, plutôt qu'« une langue nationale » a été choisi, en ce qui concerne aussi les connaissances élémentaires des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse, où des connaissances *du Canton de Vaud* seront aussi exigées, et en ce qui concerne la participation à la vie sociale et culturelle de la population suisse, où une participation à la vie sociale et culturelle de la population *vaudoise* sera aussi exigée.
- Le troisième chapitre (articles 21 à 40 nLDCV) est consacré à la procédure. Il est prévu que la porte d'entrée des demandes de naturalisation soit désormais le canton (le Secteur des naturalisations du Service de la population), que le canton fasse les premières mesures d'instruction (examen de la recevabilité de la demande, examen de certaines conditions matérielles, telles que l'absence d'inscription au casier judiciaire, l'attestation des connaissances linguistiques, l'indépendance financière ou l'acquisition d'une formation) et que le canton (le Conseil d'Etat ou, suivant les cas, le SPOP) puisse cas échéant rendre déjà à ce stade une décision d'irrecevabilité ou de rejet de la

demande, mettant fin à la procédure de naturalisation. Il est prévu aussi que la pièce maîtresse du dossier de naturalisation soit le rapport d'enquête (document imposé par le droit fédéral), rapport d'enquête qui servira de base décisionnelle aux différentes autorités et cas échéant aux tribunaux.

*Titre III Acquisition et perte du droit de cité des Confédérés* : sous ce titre sont traitées « l'acquisition, l'annulation et la libération du droit de cité de de la bourgeoisie ». Il s'agit de régler le cas d'un ressortissant suisse qui veut acquérir le droit de cité vaudois, et par là-même une bourgeoisie d'une commune vaudoise, respectivement le cas d'un ressortissant vaudois qui veut être libéré de son droit de cité en vue d'acquérir un autre droit de cité cantonal. Est également réglée, l'annulation du droit de cité vaudois pour un Confédéré.

*Titre IV Autres procédures découlant du droit fédéral* : sous ce titre :

- Un premier chapitre (articles 49 à 52 nLDCV) est dévolu aux tâches et compétences cantonales en lien avec les institutions de compétence fédérale.
- Un deuxième chapitre (articles 53 à 56 nLDCV) est dévolu à « l'annulation, la libération et le retrait de la nationalité suisse ». Il s'agit de régler les cas d'un ressortissant suisse qui ne peut ou ne veut plus prétendre à la nationalité suisse.

*Titre V Statut de l'enfant trouvé* : un titre propre à cette disposition (article 57 nLDCV) est nécessaire car elle ne trouve place ailleurs. Il s'agit de la seule acquisition par le simple effet de la loi fédérale où le canton a une compétence décisionnelle. Il doit, en l'occurrence, déterminer la bourgeoisie acquise.

*Titre VI Constatation de droit* : il s'agit là (article 58 nLDCV) de déterminer l'autorité compétente pour statuer sur les cas douteux de nationalité suisse, de droit de cité et de bourgeoisie.

*Titre VII Autres procédures découlant du droit cantonal et communal* : sous ce titre sont traitées « l'acquisition et la libération d'une autre bourgeoisie ». Il s'agit de régler le cas d'un ressortissant d'une commune vaudoise qui veut acquérir la bourgeoisie d'une autre commune vaudoise, respectivement le cas d'un ressortissant de plusieurs communes vaudoises qui veut être libéré de la bourgeoisie de l'une ou l'autre de ces communes. Sont traitées aussi le droit de cité d'honneur et la bourgeoisie d'honneur.

*Titre VIII : Emoluments et voies de droit* : c'est là que se trouvent les règles sur les émoluments et le recours.

*Titre IX : Dispositions finales et transitoires* : sous ce titre sont traités les situations en lien avec l'entrée en vigueur de la nLDCV.

### **3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

#### *TITRE I – DISPOSITIONS GENERALES*

##### **Article 1 - Objet**

Cet article a pour but de définir l'objet de la présente loi.

L'alinéa 2 précise que la loi assure l'égalité de traitement sur l'ensemble du canton. Le droit fédéral n'impose pas aux cantons de prévoir une compétence décisionnelle au niveau communal. Cette garantie permet, dès lors, à l'autorité communale vaudoise de garder une compétence en matière de naturalisation (en lien avec l'article 5 de la présente loi).

##### **Article 2 – Principes et terminologie**

Les principes généraux sont posés afin de permettre une lecture claire de la loi.

L'alinéa 1 définit la bourgeoisie comme étant le droit de cité communal afin de conserver, dans la loi, cette terminologie qui correspond à une tradition vaudoise de longue date. Par conséquent et par souci de simplification on désignera le droit de cité cantonal par « droit de cité ».

L'article rappelle la subordination de la bourgeoisie au droit de cité.

##### **Article 3 – Acquisition et perte du droit de cité**

Le titre permet de séparer clairement l'acquisition du droit de cité de tout autre acquisition. Les sources liées au droit de cité sont ainsi précisées.

En ce qui concerne les Confédérés, on doit parler d'acquisition de droit de cité, respectivement d'acquisition de bourgeoisie et non pas de naturalisation, terme destiné uniquement à une acquisition de nationalité par des étrangers.

La lettre b du chiffre 4 de l'alinéa 1 précise qui est touché par cette norme (les Confédérés), afin de poser clairement les compétences de l'autorité cantonale en matière de réintégration. La réintégration d'une personne ayant perdu la nationalité suisse est en effet de compétence fédérale (cf. articles 26 et suivants nLN).

#### **Article 4 – Relation entre le droit de cité et la bourgeoisie**

Cet article souligne la subordination de la bourgeoisie communale au droit de cité cantonal.

#### **Article 5 – Autorités compétentes**

Les compétences décisionnelles du Conseil d'Etat et des municipalités sont précisées quant à la dénomination des actes qu'ils délivrent afin de reprendre au plus près la terminologie utilisée par le législateur fédéral. L'alinéa 1 précise encore la compétence du Conseil d'Etat pour rendre une décision de naturalisation comme le prévoit le droit fédéral au sens de son article 14 alinéa 3 nLN. Cette façon de procéder permet de mettre mieux en évidence cette compétence importante.

L'alinéa 1 parle de *préavis*, alors que juridiquement il s'agit bien d'une décision ouvrant des voies de recours. Cette rédaction répond à l'exigence de l'article 13 alinéa 2 nLN. Ce dernier prévoit que les cantons transmettent au Secrétariat d'Etat aux migrations uniquement les demandes pour lesquelles ils peuvent rendre un *préavis favorable*.

L'alinéa 2 pose le principe que la municipalité rend une décision d'octroi ou non octroi de bourgeoisie. Cette décision est soumise à la condition suspensive de l'article 4 ci-dessus.

L'alinéa 3 reprend la « décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016 de délégation de compétences<sup>5</sup> » et remplace *le département* par le Service comme décidé dans cette décision du 13 janvier 2016. D'autres corrections allant dans ce sens seront portées ci-après dans les dispositions concernées par la délégation. La compétence de donner des instructions fait référence à l'alinéa 2 de l'article 6 de la présente loi et sont détaillées sous le commentaire relatif à cet article.

L'alinéa 3 pose le principe d'un règlement d'application à la présente loi.

S'agissant de l'alinéa 4, une compétence décisionnelle est octroyée au Service, dans l'idée d'alléger la procédure, et d'assurer sa rapidité en laissant le Service rendre une décision de non-entrée en matière lorsqu'une condition formelle ou matérielle « rédhitoire » (i.e. casier judiciaire, dépendance à l'aide sociale, connaissances linguistiques) n'est pas remplie. Cette solution garantit une simplification administrative, en évitant au Conseil d'Etat de devoir statuer dans des cas où son pouvoir décisionnel est entièrement dépendant des bases légales fédérales ; cela évite d'engorger le système institutionnel.

Il est aussi prévu que le Service ait une compétence générale résiduelle, pour tous les cas qui ne seraient pas expressément prévus par la loi ou le règlement, afin d'assurer le principe de la légalité de l'activité étatique.

#### **Article 6 – Autorité de surveillance**

Une autorité de surveillance est instaurée, pour répondre à la fois aux exigences accrues du droit fédéral, au choix politique de laisser une compétence décisionnelle aux communes, et à la nécessité d'assurer l'égalité de traitement. L'instauration de cette autorité de surveillance répond aussi à un désir des autorités communales de pouvoir s'appuyer sur un cadre commun à toutes, rendant plus aisé le traitement des demandes. Certaines communes rencontrent des difficultés pour motiver leurs décisions en se fondant sur des critères objectifs (par exemple elles ne savent pas comment procéder pour évaluer la réalisation d'une condition matérielle qui pourrait poser problème ; ou alors elles ont peur de froisser ou de léser le requérant), cependant elles souhaitent pouvoir garder leur compétence décisionnelle. Cette compétence se justifie par le fait que la commune est l'autorité de proximité la mieux à même d'évaluer la réalisation des conditions de naturalisation et d'interagir avec les requérants.

Le système actuel ne garantit pas complètement l'égalité de traitement. En effet, dans la pratique, on constate que peu de requérants recourent contre la décision municipale de rejet d'octroi de bourgeoisie, faute de connaissances suffisantes des formes devant être respectées par les autorités pendant la procédure. Ainsi, par exemple, parfois la composition de l'autorité qui auditionne le requérant n'est pas conforme aux exigences légales. Parfois aussi, le requérant se voit auditionné à plusieurs reprises sur plusieurs années sans jamais obtenir une décision formelle de rejet, contre laquelle il pourrait recourir.

Actuellement, l'organisation de la procédure permet, *de facto*, un transfert de la responsabilité de la décision au Canton, dans les cas où la municipalité ne veut pas rendre une décision négative alors que les conditions de la naturalisation ne sont pas remplies. Le Conseil d'Etat se voit alors obligé de rendre une décision basée sur des constatations qui émanent de la commune et qui manquent d'éléments objectifs permettant la bonne motivation de la décision de rejet ; le Conseil

<sup>5</sup>Cette décision du 13 janvier 2016 n'est publiée que sur l'intranet de l'Etat de Vaud <http://intranet.etat-de-vaud.ch/themes/lois-et-directives/delegations-de-competences/>

d'Etat se voit ensuite obligé d'assumer l'éventuelle procédure de recours. Ceci sans parler des émoluments payés par le requérant pour l'instruction et l'analyse, au niveau cantonal, de sa demande.

L'alinéa 2 s'inspire du terrain pour poser les leviers de communications entre les communes et le canton. Tous les jours, ce sont plus d'une dizaine de requêtes d'ordre juridico-pratique qui arrivent au Secteur des naturalisations du Service de la population. Si ce secteur prend volontiers le temps nécessaire pour répondre, c'est toujours sans avoir aucune garantie d'être suivi (la décision finale demeure du ressort de l'autorité communale) ni, surtout, sans avoir une connaissance complète et objective de la situation. La réponse apportée à une commune pourrait porter plus de fruits en étant diffusée plus largement à l'ensemble des communes, sous forme d'instructions. Les cas pratiques ne manquent pas et le partenariat instauré entre les autorités communales concernées et le Secteur est très concluant.

### **Article 7 – Communication de la décision**

Le projet de loi reprend, en l'adaptant, l'actuel article 5 LDCV.

Les moyens de communication étant sans cesse en développement, la solution visant à pouvoir décrire les modalités du transfert de l'information via le règlement permet une plus grande souplesse d'adaptation. Ce choix permet également de garantir le respect de la protection des données, par exemple, lorsque la base légale permettant à une institution d'obtenir l'information relative à la naturalisation tombe, le règlement peut rapidement être modifié. Sachant que la naturalisation d'une personne est considérée comme « données sensibles » au sens de la législation sur la protection des données.

### **Article 8 – Devoir de collaboration**

Voir les articles 21 OLN et 30 de la loi vaudoise sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36).

L'actuel article 6 LDCV (*devoir de collaboration du requérant*) a été complété de façon à mieux garantir le principe de la collaboration entre le requérant et l'autorité. Le fait de mentionner les bases légales pour lesquelles des documents peuvent être demandés assure une transparence administrative. L'article a aussi été complété (voir l'alinéa 3) pour garantir la collaboration même en cas de procédure d'annulation (où la personne n'est pas un « requérant », mais une personne visée par la procédure, on parle ici de « personne intéressée »).

L'alinéa 1 lettres b et c reprend l'article 21 OLN de façon à ce que le requérant puisse être clairement informé de ses obligations. Actuellement, il y a une mention qui figure sur les formules utilisées pour déposer la demande, ce qui rend cette obligation du requérant peu lisible. La mention figurant sur les formules de demande restera, mais est renforcée par la base légale explicite.

L'alinéa 2 précise les conséquences du manquement au devoir de collaboration : l'autorité peut statuer en l'état du dossier et, cas échéant rendre une décision négative. La seule formulation *statuer en l'état du dossier* (cf. article 6 alinéa 2 actuelle LDCV et 30 alinéa 2 LPA-VD), dans ce cadre de procédure administrative, n'est pas satisfaisante car trop sibylline. Il est important que le requérant puisse prendre la mesure de cette obligation de collaboration.

Il est également utile, en relation avec l'alinéa 3, de rappeler qu'une violation de l'obligation de renseigner avec exactitude et véracité peut avoir une portée pénale, notamment si le cas rentre dans le champ d'application de l'article 253 du code pénal suisse (*obtention frauduleuse d'une constatation fausse*).

### **Article 9 – Compétence à raison du lieu**

Cet article concrétise dans le droit cantonal les articles 18 nLN et 12 OLN. En effet, le législateur fédéral, par souci d'égalité de traitement entre cantons, a souhaité définir le moment à partir duquel le canton ne peut plus se dessaisir de la procédure ouverte sur son territoire. En effet, si le Canton de Vaud prévoit, actuellement, une très large possibilité de mobilité en Suisse dès la demande déposée, ce n'est pas le cas pour d'autres cantons qui stoppent la procédure parfois déjà lors d'un déménagement d'une commune à une autre dans le même canton.

Il faut également relever que le nouveau droit fédéral ne permet plus au requérant de choisir entre la commune où il réside et celle où il a précédemment séjourné ou avec laquelle il a des liens étroits (membre de la famille originaire de cette commune) comme l'actuelle LDCV le propose. Ce durcissement de la condition de résidence ne laisse plus aucune marge de manœuvre aux cantons quant au choix de la commune ; seule la commune de résidence est éligible.

Le droit fédéral dit que le canton devient définitivement responsable dès qu'il a terminé l'examen de l'ensemble des conditions matérielles. Par clarté de lecture et dans une idée de simplification administrative, le projet de loi prévoit la création d'un document nommé *avis de clôture*, établi par l'autorité communale au moment où elle a fini d'instruire la demande, juste avant la décision municipale finale (voir ci-après commentaire sur l'article 32). Cet avis de clôture envoyé au requérant l'avertira que tout déménagement en Suisse sera sans impact sur sa procédure.

Le projet de loi propose de déterminer l'autorité communale comme autorité compétente, en effet, elle est celle qui peut, le plus près du dépôt de la demande, délivrer cet avis de clôture. Reporter cette compétence sur l'autorité cantonale aurait pour effet d'entraver la mobilité du requérant de quelques semaines encore.

En résumé, le requérant devra, là où il peut actuellement le faire immédiatement, attendre en moyenne un an à un an et demi avant de pouvoir déménager dans un autre canton. Le groupe de travail a analysé la pertinence de limiter également la compétence communale en cas de déménagement, en cours d'analyse, dans une autre commune vaudoise. Cette possibilité a été écartée car elle va à l'encontre de l'article 69 de la Constitution vaudoise (cf. supra) et elle s'écarte de la volonté de la Confédération qui veut avec cette norme (l'article 18 nLN) promouvoir la mobilité dans le cadre de la naturalisation.

L'alinéa 3 utilise la terminologie *en Suisse* car, à ce stade de la procédure, on vise les cas de déménagement dans un autre canton ou au sein du canton.

L'alinéa 4 définit la notion de *déménagement* en lien avec l'obligation de s'inscrire dans une commune suisse au registre communal du contrôle des habitants.

### **Article 10 – Protection des données personnelles**

L'article 44 nLN autorise le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), pour accomplir les tâches qui lui incombent de par la nLN, « à traiter des données personnelles, y compris des profils de la personnalité et des données sensibles sur les opinions religieuses, les activités politiques, la santé, les mesures d'aide sociale et les poursuites ou sanctions pénales et administratives ». Pour ce faire, le SEM exploite un système d'information électronique conformément à la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC).

Dès lors, afin que les autorités vaudoises puissent accomplir les tâches qui leur incombent de par le droit fédéral, il convient d'introduire dans le droit cantonal une disposition légale les autorisant à traiter des données personnelles. Cette norme ainsi que l'ensemble du présent projet est conforme à la législation cantonale sur la protection des données personnelles.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2014, le Service exploite un système de gestion électronique des dossiers (GESTSTAR), lequel contient des données personnes, y compris des données sensibles. Par souci de transparence, il convient de le mentionner dans la loi. GESTSTAR, dans sa version complète, est uniquement utilisé par le Service. Le système permet de garantir la sécurité de l'accès aux données cantonales relatives à la procédure de naturalisation.

L'alinéa 1 rappelle le principe de proportionnalité que les autorités cantonale et communales doivent appliquer en matière de collecte de données. La nouvelle procédure proposée permet de régler la thématique de la conservation des données à l'échelon communal (une fois la décision de la municipalité rendue, le rapport d'enquête retourne, dans tous les cas au Service, cf. article 33 ci-après).

L'alinéa 3 donne compétence au Conseil d'Etat de déterminer les modalités du traitement de ces données, notamment les catégories de données personnelles ainsi que leur durée de conservation. Pour rappel, la loi fédérale (article 36 nLN) parle d'une durée de huit ans pour annuler la naturalisation sur la base de déclarations mensongères. Le règlement devra, au minimum, tenir compte de cet aspect.

### **Article 11 – Assistance administrative**

Par sécurité, le projet de loi instaure une norme cantonale afin d'assurer une base suffisante pour la transmission des données, ce conformément à l'article 45 nLN (aucune norme y relative dans l'OLN). Il est nécessaire d'avoir les informations pertinentes, et uniquement celles-ci, pour accomplir la mission attendue dans le cadre de la procédure de naturalisation.

La LPA-VD, à l'article 25, permet à l'autorité de suspendre une procédure, notamment de naturalisation, lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'autre procédure. L'alinéa premier du projet pose donc le principe d'échange d'informations au sein du Service, et avec d'autres autorités, afin d'analyser la réalisation des conditions de naturalisation. C'est le cas notamment, lorsqu'il apparaît, dans le cadre de l'analyse de la demande de naturalisation, que le requérant vit à l'étranger depuis plus de 6 mois consécutifs sans qu'une autorisation d'absence n'ait été demandée ou accordée (cf. article 61 alinéa 3 LEtr). Ce requérant pourrait donc perdre son droit au permis C mais cette décision est du ressort exclusif de l'autorité de police des étrangers. Le Secteur des naturalisations devra donc attendre que la situation migratoire du requérant soit éclaircie. L'autorité de naturalisation peut également demander à l'autorité de la police des étrangers si elle voit un inconvénient à la naturalisation de la personne intéressée.

L'alinéa 3 garantit, en cas de besoin, une simplification administrative en donnant la possibilité au Service, notamment, de s'adresser directement aux administrations concernées. Cela sera prévu dans le règlement.

## **TITRE II - NATURALISATION ORDINAIRE**

## Chapitre I – Conditions formelles

### Article 12 – En général

Voir les normes fédérales suivantes : articles 9, 18 alinéa 1 et 33 nLN, ainsi que 16 OLN.

Le projet de loi propose une refonte de la procédure en matière de naturalisation ordinaire. En effet, en 2004, le droit fédéral permettait aux cantons de faciliter certaines catégories de personnes, ce qui s'est traduit par trois types de naturalisation pour le Canton de Vaud, à savoir : la naturalisation ordinaire, la naturalisation *dite* facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération et la naturalisation *dite* facilitée des étrangers nés en Suisse. Pour mémoire, la naturalisation *facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération* touche tout requérant entre l'âge de 14 et 24 ans révolus qui a suivi 5 années de scolarité obligatoire en Suisse et y réside encore depuis durablement, dont l'un des parents et a ou a été titulaire d'un permis B ou C ou d'une carte de légitimation. La naturalisation *facilitée des étrangers nés en Suisse* touche tout requérant étant né en Suisse et y ayant toujours résidé jusqu'au moment du dépôt de la demande. Ces deux procédures sont considérées comme facilitées par le fait qu'elles prévoient une procédure allégée en termes de contrôles. En effet, les conditions d'intégration et de la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse et avec la langue française sont présumées, dès lors, ces requérants ne passent pas d'audition communale. Il est également perçu des émoluments plus bas.

A ce stade du droit, cette organisation procédurale n'est plus adaptée et il convient de procéder à une refonte globale de l'organisation de l'analyse des demandes. La solution proposée dans le projet de loi passe par un tronc commun, le *rapport d'enquête* requis et régi par le droit fédéral, qui collecte toutes les informations nécessaires à la prise de décision motivée par les autorités tant communale cantonale que fédérale. Le rapport d'enquête est une nouvelle formule créée par le législateur fédéral afin d'harmoniser les pratiques cantonales entre elles et permettre au Secrétariat d'Etat aux migrations de disposer des données qu'il estime nécessaires ; cet *outil* étant de toute façon imposé, le groupe de travail a décidé de ne pas créer un autre mode de procédure et de prendre pour *colonne vertébrale* ce rapport qui de toute façon doit être établi. Les normes fédérales imposent de façon exhaustive le contenu du rapport d'enquête et reprendre ce cadre permet de garantir implicitement l'efficacité de la procédure dans le canton.

Le projet prévoit à l'alinéa 1 chiffre 3 de porter à deux ans la condition de résidence dans le canton (actuellement 3 ans) dans une idée de ne pas entraver plus en avant la mobilité des étrangers souhaitant acquérir la nationalité suisse.

### Article 13 – Durée du séjour communal

Dans le cadre fixé par le droit fédéral (article 18 alinéa 1 nLN), les cantons et les communes sont libres de légiférer en matière de durée de résidence sur leur territoire, moyennant de prévoir une fourchette de deux à cinq ans. Le projet de loi prévoit, comme mentionné au commentaire relatif à l'article 12 ci-dessus, de diminuer à deux ans l'obligation de résidence et propose, dans ce même ordre d'idée, de laisser la possibilité aux communes de choisir pour leur domaine de compétence. Une durée unique d'un an est prévue par l'article 13 afin d'assurer une relative égalité de traitement tout en tenant compte de l'importance que peut avoir pour les autorités communales la notion de résidence sur leur territoire. Demander plus qu'un an équivaldrait à obliger le requérant à renoncer à sa mobilité et ne tiendrait pas compte du marché immobilier serré actuel qui impose parfois de devoir faire des choix momentanés en ce qui concerne le logement.

### Article 14 – En cas de partenariat enregistré avec un citoyen suisse

La nouvelle loi fédérale prévoit, à son article 10, une procédure de naturalisation avec des conditions, notamment en termes de durée de résidence, moins strictes, pour le partenaire enregistré d'un citoyen suisse. Il s'agit ici de garantir, en respect du droit fédéral, l'égalité de traitement avec les couples mariés dont l'un des deux conjoints est suisse. On précise donc qu'une durée de résidence cantonale ne peut pas être imposée au partenaire enregistré étranger d'un ressortissant suisse, qui fait une demande de naturalisation ordinaire. En effet, cette procédure, de par l'article 10 nLN échappe à toute notion de durée de résidence cantonale.

A noter que l'Assemblée fédérale a, en septembre et décembre 2016, décidé de suspendre le traitement des initiatives parlementaires 13/418 à 13/422 « Egalité du partenariat enregistré et du mariage devant la procédure de naturalisation », pour une durée vraisemblablement supérieure à une année, le temps que soit rédigé par la commission parlementaire idoine le projet de mariage pour tous (nécessitant lui aussi une modification tant législative que constitutionnelle), l'idée étant de traiter les deux objets de manière coordonnée.

### Article 15 – Enfant mineur

Cet article trouve son fondement dans les articles 30 et 31 nLN. Il est repris de l'article 12 LDCV et n'appelle pas d'autre commentaire.

## Chapitre II – Conditions matérielles

### **Article 16 – En général**

Les conditions matérielles de naturalisation valables sous le droit actuel (articles 8, 22 et 25 LDCV) ont été analysées de façon exhaustive pour être mises en conformité avec le nouveau droit (articles 11 et 12 nLN et 2 à 9 OLN). Il en résulte que certaines conditions actuellement encore valables découleront désormais directement du droit fédéral et plus spécialement de l'article 4 OLN qui précise clairement ces nouvelles normes matérielles. Le droit cantonal doit éviter d'user de termes qui pourraient faire double emploi avec le droit fédéral et donner lieu, cas échéant, à des interprétations.

Le choix est fait de légiférer uniquement sur les conditions pour lesquelles le législateur cantonal a une marge de manœuvre et l'utilise, afin de les mettre en évidence.

### **Article 17 – Cadre linguistique**

Les bases légales fédérales sont les articles 12 nLN et 6 OLN.

Le français est instauré « langue nationale de la naturalisation » sur le Canton de Vaud. Cette décision résulte d'une consultation, via le groupe de travail, des différents intervenants communaux et cantonaux. Il paraît évident que, pour pouvoir évaluer correctement la réalisation des conditions requises pour prétendre à la naturalisation, l'examen et la procédure doivent se faire en français. On ne saurait imaginer exiger des autorités communales et cantonales qu'elles mènent la procédure de naturalisation en allemand, en italien ou en romanche. Cette norme plus restrictive que le droit fédéral est permise par l'article 12 alinéa 3 nLN.

La nouvelle loi fédérale impose des connaissances linguistiques à l'oral et à l'écrit. L'OLN arrête les niveaux<sup>6</sup> de langue requis, à savoir au moins le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) à l'oral et des compétences de niveau A2 à l'écrit, comme minima. Les cantons ont la latitude d'être plus restrictifs ; le projet propose, en respect de notre Constitution, de s'en tenir aux minimas définis par le droit fédéral. Les minimas fixés garantissent que le requérant puisse assumer, en français, les actes de la vie quotidienne, notamment les démarches administratives.

Les cantons ont pour mission de s'assurer que le requérant a bien le niveau de langue requis. En l'état, les cantons n'ont pas à intervenir dans ce système d'évaluation linguistique. En effet, en 2007, le Conseil fédéral a chargé le Secrétariat d'Etat aux migrations de mettre sur pied un projet portant sur l'intégration linguistique des migrants. Ce projet<sup>7</sup> nommé «fide | Français en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer » part du principe que la promotion de l'intégration migrants constitue un objectif important tant sur le plan politique que social. Dans ce contexte, la connaissance d'une langue nationale est primordiale. Actuellement, ce projet de certification linguistique est en cours auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations et les cantons n'ont, pour ce qui touche à la naturalisation, pas d'autres informations.

Pour les requérants de langue maternelle française ou pouvant justifier d'une formation scolaire obligatoire de cinq ans ou du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensées en français, la preuve des compétences linguistiques sera réputée fournie dès lors qu'ils attestent de cet état de fait.

Le projet prévoit, à son alinéa 2, que les autorités veillent à ce que le requérant puisse mener à bien sa procédure de naturalisation avec le niveau de langue française requis. Le requérant sera considéré, de facto, comme ayant le niveau requis dès lors que ses connaissances linguistiques auront été certifiées ou prouvées. Le requérant pourra s'attendre à communiquer en français avec les autorités dans un niveau compréhensible pour lui. La tâche des autorités administratives et exécutives de garantir le respect de ces niveaux constitue un grand changement avec la pratique actuelle.

Il y a lieu ici de faire la distinction entre le niveau de langue requis et les connaissances générales proprement dites qui sont également exigées de la part du requérant. En effet, on peut s'attendre à ce que le requérant soit interrogé sur la date de la fondation du Canton de Vaud, quand bien même cette notion pourrait être de niveau supérieur à du B1.

Il est prévu que le règlement affine ce cadre linguistique toujours dans une idée de garantir l'égalité de traitement et l'harmonisation de la procédure au sein du canton.

### **Article 18 – Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse et dans le Canton de Vaud**

Le nouveau droit fédéral impose aux cantons de se prononcer sur le degré de familiarisation avec les conditions de vie en Suisse (article 11 alinéa 1 lettre b nLN, articles 2 et 17 alinéa 2 OLN). Cette familiarisation se compose, selon l'article 2 alinéa 1 OLN, des trois éléments suivants :

<sup>6</sup> <http://www.fide-info.ch/fr/fide/sprachniveaus> A2 : niveau intermédiaire et B1 : niveau seuil

<sup>7</sup> <http://www.fide-info.ch/fr/>: un projet portant sur l'intégration linguistique des migrants qui a pour objectif d'instaurer une pratique réfléchie dans un cadre de référence.

- a) posséder une connaissance élémentaire des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse,
- b) prendre part à la vie sociale et culturelle de la Suisse,
- c) entretenir des contacts avec des Suisses.

L'alinéa 3 de cet article 2 OLN laisse la liberté aux cantons, s'agissant de la lettre a), de soumettre le requérant à un test de connaissances élémentaires. Ce test s'entend aussi bien à l'oral qu'à l'écrit. Le projet de loi retient cette possibilité de test qui correspond à la pratique actuelle (où les connaissances sont testées oralement, lors d'une audition). De plus cette solution assurera, via le mode organisationnel prévu, une égalité de traitement dans l'évaluation de ces connaissances.

L'alinéa 1 du présent projet prévoit une exigence supplémentaire par rapport au droit fédéral (ce qui est autorisé par l'article 12 alinéa 3 nLN) : le requérant doit également avoir des connaissances élémentaires relatives au *Canton de Vaud*. La durée de résidence communale étant réduite à un an au maximum, il paraît en revanche disproportionné de requérir formellement des connaissances relatives aux communes. Le nouveau droit imposant la titularité d'un permis C, on peut s'attendre à ce que le requérant, qui répond à de telles exigences d'intégration au niveau migratoire, soit également bien intégré dans la commune dans laquelle il réside. Il serait disproportionné d'exiger d'un requérant qui vient d'arriver dans sa commune de connaître les particularités de cette dernière alors que, dès l'aval communal obtenu, il pourrait déménager partout en Suisse, conformément à l'article 9 du présent projet.

L'alinéa 3 du présent projet prévoit que le règlement fixe les modalités de ce test de connaissances (oral ou écrit). Des normes claires doivent être posées en ce qui concerne les modalités (possibilité de repasser le test, nombre de fois, niveau exigé...), afin que le requérant et les autorités puissent savoir à quoi s'en tenir, mais il est inadéquat de prévoir de telles normes au niveau de la loi. L'idée est de proposer un test de type « permis de conduire » où le requérant se voit proposer toute une série de questions avec des réponses à choix, et où le taux de réponses correctes devra être très élevé. Sur le Canton de Genève, par exemple, le test se compose de 45 questions et le requérant doit donner 40 bonnes réponses ; par ailleurs, la réussite de ce test constitue un prérequis pour le dépôt de la demande de naturalisation.

La mise en place et la création de tests, de formulaires et de documentation conformes aux niveaux A2 et B1 découlera de la collaboration à venir entre intervenants communaux et cantonaux. Il est prévu que, dès 2018, les communes vaudoises utilisent un panel commun de questions pour évaluer les connaissances générales du requérant. Chaque commune pourra préparer ses candidats de façon autonome mais en respect des exigences linguistiques. Les tests pourront se faire à l'oral, comme actuellement sous forme d'un entretien, ou à l'écrit sous la forme d'un questionnaire à choix multiples. L'élaboration de ces outils trouvera sa base légale dans ce règlement.

L'alinéa 4 du présent projet prévoit une exigence supplémentaire par rapport au droit fédéral en ce sens que la participation à la vie sociale et culturelle de la population vaudoise est également évaluée. Cette exigence découle des discussions au sein du groupe de travail. En effet, il apparaît important que le requérant soit évalué sur cette participation afin de combiner cet aspect avec les autres conditions matérielles requises.

#### **Article 19 – Formation pour le test de connaissances**

Dans le cadre de l'alinéa 3 de l'article 2 OLN, il est fait mention de l'obligation pour les autorités, en cas de test, de s'assurer que le requérant puisse s'y préparer à l'aide d'instruments adéquats ou de cours. L'alinéa 1 du présent article pose donc, non seulement, ce principe d'accès à la formation, mais également l'obligation de garantir à toute personne intéressée par la naturalisation la possibilité d'évaluer ses connaissances. Le règlement fixera plus en détail les modalités, mais il est prévu de fonctionner sous la forme d'une application de type « tutoriel » qui permettra au futur requérant de déterminer son niveau. Cette première partie de formation sera unique pour toutes les communes et se composera comme un jeu de questions-réponses ; l'idée étant que l'apprentissage de ces particularités se fasse par la répétition de ces connaissances et que le niveau soit garanti par la quantité et les sujets couverts.

Les communes auront la latitude de proposer des formations complémentaires organisées sous forme de cours, d'entretiens ou de transmission de documentation. Ces formations viendront s'ajouter «à bien plaisir» et n'auront pas pour limite le cadre linguistique de base ; ce dernier étant garanti par le tutoriel mis à disposition par les autorités cantonales et le test élaboré à partir de celui-ci.

Le règlement garantira la transparence (le requérant saura dans quel contexte et sous quelle forme son degré de connaissances de ces particularités élémentaires sera testé) et posera un cadre minimum à la mise à disposition des instruments adéquats ou des cours afin de respecter les exigences légales fédérales ou, éventuellement, la future jurisprudence en la matière. Seul un règlement peut garantir la souplesse nécessaire à ce contexte de formation.

Les autorités communales et cantonale sont tenues de mettre en place un système d'évaluation uniforme et cohérent mais ne sauraient être tenues pour responsable du résultat insuffisant obtenu par le requérant. La formation est dispensée dans l'idée de mener le requérant à un degré de familiarisation suffisant, mais il n'en reste pas moins que la responsabilité de s'approprier la matière incombe au requérant.

#### **Article 20 – Etrangers nés en Suisse et jeunes étrangers**

Cet article trouve sa source dans les actuels articles 22 et 25 LDCV. L'idée est de reprendre au maximum les avantages procéduraux accordés aux jeunes ayant grandi en Suisse et y ayant passé les années marquantes en termes d'intégration.

La familiarisation avec les conditions de vie en Suisse doit être évaluée dans le rapport d'enquête exigé par le droit fédéral. Il s'agit de reconnaître comme acquises certaines conditions par présomption. Le jeune étranger qui a suivi cinq ans, au minimum, de scolarité obligatoire ou post-obligatoire a, de facto, acquis les mêmes connaissances élémentaires des particularités de la Suisse (cf. supra) que ses camarades de classe helvètes. Il a également participé à la vie sociale et culturelle comme l'auront fait ces mêmes camarades et, en ce qui concerne ses contacts avec les Suisses, ils sont, cinq jours sur sept, liés à son environnement de formation.

L'alinéa 2 laisse la possibilité aux autorités, en cas de doute, d'appliquer la procédure usuelle au requérant concerné. On vise ici les cas de jeunes étrangers qui ne suivraient pas, ou n'auraient pas suivi, des formations impliquant automatiquement des interactions avec la communauté suisse, par exemple l'expatrié qui est scolarisé en école internationale et vit uniquement au sein de cette communauté. Il serait inopportun de légiférer, que ce soit dans la loi ou le règlement, sur le type d'écoles reconnues comme « agréées » car la loi ne doit pas instaurer une inégalité de traitement entre les écoles privées et l'école publique.

Si le requérant refuse de se soumettre à la procédure usuelle afin de voir son degré de familiarisation évalué, les autorités communales feront usage de l'article 8 du présent projet et statueront en l'état c'est-à-dire en ayant évalué comme insuffisant le degré de familiarisation. Cette appréciation viendra encore renforcée par le fait que le requérant aura refusé de collaborer avec les autorités. Le requérant aura toujours, in fine, la possibilité de faire recours, cas échéant, contre la décision de rejet de sa demande de naturalisation.

La votation du 12 février 2017 rend l'alinéa 1 applicable surtout pour les personnes de plus de 25 ans ou celles pour qui les éléments de preuve liés à des tiers sont difficilement accessibles. Dans les cas de jeunes de la troisième génération, le canton devra, comme pour les autres procédures facilitées fédérales, établir le rapport d'enquête relatif à la demande de naturalisation ; rapport qui permettra au SEM de statuer. En ce qui concerne le délai de mise en application du nouvel article 24a nLN, les informations actuelles laissent à supposer que ce sera à l'horizon 2018 que les jeunes de la troisième génération pourront profiter de cette procédure.

Par ailleurs, l'utilisation de l'indicatif présent à l'article 18 alinéa 1 nLN oblige les cantons à prévoir une durée de séjour minimale de deux à cinq ans sur leur territoire. Dès lors, le Concordat intercantonal (BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH) signé par notre Canton, en date du 16 décembre 1994, ne peut plus s'appliquer tel quel.

### *Chapitre III – Procédure*

La procédure cantonale perd, avec la nouvelle législation fédérale, de son autonomie. En effet, les cantons se voient imposer certaines démarches administratives nouvelles, comme par exemple le contrôle du casier judiciaire informatisé VOSTRA (cf. articles 4 et 13 OLN ; actuellement l'extrait de casier judiciaire est produit par le requérant), et ils doivent établir un rapport d'enquête conforme aux normes édictées par la Confédération (articles 34 nLN et 17 OLN).

#### *Section I – En général*

##### **Article 21 – Durée de la procédure**

Le droit fédéral a prévu des délais d'ordre pour la durée de la procédure d'approbation par le Secrétariat d'Etat aux migrations dans les naturalisations ordinaires (article 23 alinéa 1 nLN), également pour la durée des procédures de compétence fédérale (article 23 alinéa 2 OLN) et, dans le cadre de ces procédures fédérales, pour les tâches devant être effectuées par les autorités cantonales pour le compte des autorités fédérales (article 22 OLN).

Au niveau cantonal, il apparaît opportun de fixer aussi des délais d'ordre aux autorités communales et cantonales, dans les procédures de naturalisation ordinaire, afin de garantir au requérant l'application de la norme constitutionnelle en rapport avec la rapidité de la procédure. Il y a lieu également de tenir compte des incidences de l'article 18 nLN sur la mobilité du requérant, cf. article 9 de la présente loi. On assure le principe de l'égalité de traitement d'une commune à l'autre et on évite le déni de justice.

Durant la phase communale, l'acquisition (formation et réussite du test) des connaissances élémentaires pourrait prolonger la durée de la procédure au-delà du délai d'ordre. Le règlement définira, selon les commentaires de l'article 18 supra, les délais imposés au requérant et à l'autorité concernant ce test. Ainsi, il sera prévu que le test interviendra en début de procédure communale : il ne saurait être question de suspendre la procédure, partant de prolonger le délai de traitement de la demande en impliquant des coûts administratifs disproportionnés, pour la simple raison que le requérant n'est pas préparé ou que l'administration n'est pas à même de faire passer ce test. D'autres situations peuvent se présenter où ce délai pourrait être dépassé ; on pense, notamment, au cas où le requérant aurait une procédure de reconnaissance de dette, où une procédure de demande auprès de l'assurance-invalidité est en cours d'analyse, par exemple.

Les conditions à la naturalisation posées par le nouveau droit fédéral imposent aux cantons de faire en sorte que la procédure soit rapide pour ne pas devoir réactualiser sans cesse la situation du requérant (impôts, poursuites, casier judiciaire, situation économique...). Il n'apparaît, dès lors, plus adéquat d'ouvrir la voie à une procédure de suspension pour laisser au requérant le temps de réaliser la ou les conditions manquantes. Ce serait faire assumer au requérant et à

l'administration des mises à jour continues de la procédure risquant d'impliquer une frustration du requérant et une augmentation des coûts tant pour ce dernier que pour l'autorité concernée.

Actuellement, le cadre légal (articles 14 alinéa 5 et 17 alinéa 5 LDCV) impose des règles de suspension strictes aux autorités cantonale et communales. On constate, dans la pratique, que les communes ont tendance à utiliser cette institution pour éviter de devoir rendre une décision définitive ou pour « aider » le requérant qui n'obtient finalement jamais de décision sur sa demande de naturalisation. Certaines communes font passer et repasser, durant plusieurs années, des auditions à la même personne.

Le projet de loi propose donc de s'en tenir à la disposition déjà en vigueur dans la loi vaudoise sur la procédure administrative (article 25 LPA-VD) évitant ainsi trop de disparités d'une procédure à l'autre.

### **Article 22 – Rapport d'enquête**

Le nouveau droit fédéral (article 17 OLN et 34 alinéa 3 nLN) impose le rapport d'enquête et en précise clairement la teneur. Il définit ce document comme l'élément central de la procédure de naturalisation puisqu'il compile toutes informations et renseignements nécessaires à l'analyse de la demande de naturalisation. La forme actuellement pratiquée du rapport d'enquête est le fruit d'un choix purement cantonal où l'autorité fédérale n'intervient guère. L'article 34 alinéa 3 nLN prévoit une uniformité dans les rapports d'enquête cantonaux, ce qui est un changement complet par rapport à la pratique actuelle. Le rapport d'enquête fournit des informations actuelles sur la réalisation des conditions de la naturalisation. Cette qualification-description des critères devra répondre aux critères légaux afin d'être lisible et utilisable par toutes les autorités.

Le droit fédéral pose un nouveau principe avec l'article 30 nLN qui prévoit que les conditions matérielles et les critères d'intégration doivent être examinés séparément dès l'âge de douze ans pour l'enfant mineur compris dans la demande d'un parent.

La teneur et la forme de ce rapport dépendent directement de l'ordonnance fédérale et peuvent donc en tout temps être modifiées sans latitude pour le canton. C'est pourquoi le projet propose de prévoir les modalités relatives à ce rapport dans le règlement afin de garantir une souplesse de mise en conformité.

Le rapport d'enquête sera uniforme pour toutes les communes et le modèle sera transmis, suivi et géré directement par le Service, comme actuellement.

L'alinéa deux répond à une question récurrente des communes.

Le règlement précisera, notamment, la façon dont les données devront être collectées, le caractère confidentiel de ce rapport, les pièces à produire et verser au rapport, le cadre dans lequel ce rapport doit être complété, les personnes habilitées à remplir le rapport et l'utilisation de ce dernier.

## *Section II – Phase cantonale*

### **Article 23 – Dépôt**

Il est important de déterminer le moment du dépôt de la demande de naturalisation. Cette base légale sert à autoriser le Service à requérir des informations complémentaires ou à retourner le dossier au requérant faute du respect de la forme. Il permet également de marquer le début du délai à rebours de trois ans de non-perception de l'aide sociale (voir l'article 7 alinéa 3 OLN).

Le règlement posera les modalités de cette formule officielle de demande de naturalisation et en déterminera la teneur, notamment le contenu, comme la biographie du ou des requérants, les pièces à joindre, la décharge relative à la consultation et à l'utilisation des informations du casier judiciaire informatisé VOSTRA et autres documents utiles à la procédure.

L'alinéa 3 garantit, comme le veut le droit fédéral à son article 34 nLN, que le rapport d'enquête ne pourra pas être initié avant l'analyse de la réalisation des conditions formelles.

L'alinéa 4 précise la procédure appliquée en cas de non-réalisation des conditions formelles et garantit expressément le droit d'être entendu. L'article 9 alinéa 1 nLN impose la réalisation des conditions formelles au moment du dépôt de la demande. Actuellement, les communes ne rendent pas formellement une décision sur la non-réalisation des conditions formelles. Le requérant se voit éconduire oralement au guichet communal sans motivation écrite de la décision de non-entrée en matière. On rencontre également des situations où les autorités communales ont instruit la demande sur le plan matériel et octroyé la bourgeoisie et où l'autorité cantonale se voit contrainte de statuer sur la non-réalisation des conditions formelles avec toutes les conséquences négatives que cela implique tant pour le requérant que pour l'autorité. Afin de garantir les voies de droit au requérant il est, dès lors, important de séparer la décision rendue sur les conditions formelles de celle qui découlera, plus tard, des conditions matérielles, dans une idée d'économie de procédure.

### **Article 24 – Nouvelle demande**

Le nouveau droit impose de mettre à jour toutes les données utiles à la procédure de naturalisation (cf. article 17 alinéa 1 OLN), ce qui rend la teneur actuelle de la notion de « nouvelle demande » selon l'article 15 LDCV impossible à conserver.

Cet article, ici proposé, intervient pour régler des cas rencontrés dans la pratique où l'autorité communale se voit obligée de reprendre un dossier de naturalisation où la situation du requérant ne s'est absolument pas modifiée. Dans la pratique, les autorités communales interpellent régulièrement l'autorité cantonale pour savoir si elles sont légitimées à refuser cette nouvelle demande ; or la loi actuelle ne donne aucun outil en ce sens.

Ce délai et cette demande de motivation assureront que la procédure soit légitime et permettront de garantir la rapidité de traitement à tous les niveaux en évitant de devoir consacrer du temps et des forces de travail à de l'analyse de conditions qui viennent de se terminer négativement. Ce délai d'un an permet de vérifier que la condition manquante est réalisée dans le temps.

### **Article 25 – Casier judiciaire**

Les articles 12 alinéa 1 lettre a nLN et 4 OLN (et aussi 13 OLN) imposent la consultation par l'autorité du casier judiciaire informatique VOSTRA. Les informations en lien avec ce casier sont réglées dans l'ordonnance VOSTRA<sup>8</sup>. Les autorités compétentes pour accéder à ce casier sont très strictement définies. N'en font pas parties les autorités communales. Dès lors, il incombe au Service de consulter cette base de données pénales et de renseigner le rapport d'enquête en validant ou invalidant le respect de la sécurité et de l'ordre publics. En cas de non-respect, le projet propose, par souci d'économie de procédure, de donner compétence au Service pour rendre une décision matérielle de refus de naturalisation ouvrant les voies de recours usuelles. Les pièces produites à l'appui de cette décision, notamment celle découlant du casier judiciaire informatique VOSTRA, seront précisées dans le règlement.

L'alinéa 2 répond à l'obligation posée par l'article 30 nLN d'examiner la réalisation des conditions, ici plus particulièrement celle du respect de la sécurité et de l'ordre publics, dès l'âge de 12 ans. Il est important de se doter d'une base légale permettant au Service d'interroger les autorités pénales des mineurs des autres cantons également. En effet, on pourrait imaginer le cas d'un jeune de 17 ans qui aurait précédemment résidé sur Fribourg ; l'analyse de la condition précitée, pour être complète, devra porter sur toute la période allant de 12 ans à 17 ans. Une attestation devra être systématiquement demandée.

L'alinéa 3 pose le principe du règlement afin de garantir une souplesse dans la mise en conformité avec le droit fédéral. En effet, l'article 4 OLN permet au SEM de poser librement les critères validant la réussite de l'intégration en matière pénale. Il s'agit là d'une très large marge de manœuvre et les cantons n'ont plus aucune latitude en la matière. Le règlement permettra, cependant, de préciser les normes fédérales qui découleront de cette ordonnance afin de garantir une complète transparence aux futurs requérants, leur évitant ainsi de déposer une demande de naturalisation qui n'a aucune chance d'aboutir.

De manière générale, il y a lieu de rappeler ici que l'article 25 LPA-VD permet au Service de suspendre la procédure pour le cas où le requérant aurait une procédure pénale en cours. En effet, on constate, avec les nouvelles normes fédérales, l'importance donnée à la situation pénale du requérant. Il ne serait, dès lors, pas cohérent de poursuivre l'analyse de la demande, engageant ainsi des forces de travail, sans vraiment savoir si cette condition matérielle est remplie.

### **Article 26 – Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation**

Voir les articles 12 alinéa 1 lettre d nLN et 7 OLN.

Le projet propose de donner au Service la compétence de l'examen du critère d'intégration « participation à la vie économique ou acquisition d'une formation ». Le fait que cette analyse se fasse au niveau cantonal garantit mieux l'égalité de traitement. Cet échelon assure une vision globale de par la masse de dossiers et une instruction et, cas échéant, une appréciation par une seule autorité experte. Le fait de séparer l'analyse de cette condition matérielle des autres permet de rendre une décision de refus immédiatement en cas de non-réalisation. L'article 7 alinéa 3 OLN précise que si le requérant a perçu, durant les trois ans avant le dépôt de sa demande, une quelconque aide sociale, les exigences relatives à cette condition d'intégration ne sont pas remplies. Dès lors, il importe d'analyser cette condition en début de procédure par souci d'économie, par transparence envers le requérant et par respect de sa sphère privée puisque l'instruction ne va pas plus loin. Les voies de recours ainsi que l'application de la future jurisprudence sont également garanties.

Il est important de permettre à l'autorité compétente d'obtenir les informations nécessaires à l'analyse de ce critère d'intégration. L'alinéa 2 donne cette possibilité d'agir en vue des cas où le requérant aurait besoin d'assistance ou ne

<sup>8</sup> Ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire (ordonnance Vostra ; RS 331).  
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061863/index.html>.

donnerait pas suite à la requête de pièces de l'autorité. Ici également, il y a lieu de tenir compte des déménagements du requérant et on pourrait imaginer être dans une situation inter cantonale.

Le règlement devra préciser le type et la forme d'attestation que le requérant devra produire afin de prouver son indépendance économique. Il devra encore régler l'utilisation de ces informations et leur retranscription dans le rapport d'enquête. Cet aspect de dépendance à l'aide sociale étant réglé dans l'ordonnance fédérale, il est prudent de prévoir que ce soit le règlement et non pas la loi qui puisse le régir. En effet, pour l'instant, le Secrétariat d'Etat aux migrations n'a posé aucune exigence quant à la forme que devait revêtir cette appréciation.

C'est notamment dans le cadre de l'analyse de ce critère d'intégration que pourront intervenir les dispositions des articles 12 alinéa 2 nLN et 9 OLN (« prise en compte des circonstances personnelles »). Il pourrait être également nécessaire de préciser dans le règlement certains aspects de la prise en compte des circonstances personnelles.

### **Article 27 – Attestation des compétences linguistiques**

L'ordonnance fédérale prévoit, à son article 6, que le requérant justifie de ses compétences linguistiques (cf. également article 12 alinéa 1 lettre c nLN). Les niveaux fixés par le droit fédéral, à savoir A2 pour l'écrit et B1 pour l'oral, sont considérés comme atteints selon les critères de l'alinéa 2 de ce même article. Comme déjà mentionné dans le commentaire sur l'article 17, le Secrétariat d'Etat aux migrations réserve la compétence d'intervenir dans ce domaine. Pour l'instant aucune information ne nous est parvenue concernant la forme des attestations fide, ni sur la durée de validité de ces documents. Il apparaît, une fois de plus, plus adéquat de traiter des éléments en lien avec ces attestations par le biais du règlement afin de garantir à la loi une fonction plus générale. Le règlement permettra une souplesse et une rapidité de réaction plus appropriées aux évolutions possibles de l'ordonnance ou découlant de la jurisprudence.

Le nouveau droit fédéral rend l'analyse des compétences linguistiques très « automatique » puisque c'est le requérant qui doit les justifier. Dès lors, il apparaît important d'analyser la réalisation de cette condition en début de procédure, donc au niveau du Service, non seulement par souci d'économie de procédure, mais également afin de pouvoir appliquer les dérogations de l'article 9 OLN de façon uniforme à toutes les personnes qui pourraient en bénéficier. Le Service pourra, ainsi, valider la réalisation de cette condition une fois pour toute évitant aux autorités communales de devoir se prononcer sur cet aspect fortement normalisé par le droit fédéral. A aucun endroit de la loi fédérale et de l'ordonnance, il n'est fait mention d'une quelconque possibilité de remise en question des compétences acquises.

A relever encore, que le droit fédéral ne dit rien en ce qui concernerait un éventuel délai entre l'acquisition de ces connaissances et le dépôt de la demande de naturalisation. La pratique pourra peut-être mettre en avant un besoin de simultanéité entre ces deux moments.

### **Article 28 – Etablissement de l'identité civile**

Actuellement, l'établissement de l'identité civile du requérant se fait dans une phase préliminaire à la procédure de naturalisation. Appelée « procédure d'enregistrement des données d'état civil », elle a été créée afin de simplifier les démarches administratives du requérant en lui permettant de traiter directement avec l'autorité (ici le SPOP) compétente pour déterminer les documents nécessaires et utiles à son inscription dans le registre informatisé de l'état civil suisse (ci-après : Infostar/IFS).

La nouvelle procédure avec une entrée au niveau du Canton permet, comme le prévoit le projet, d'intégrer cette démarche d'inscription dans la procédure de naturalisation elle-même. Cette façon de procéder est plus adéquate car elle permet de ne pas faire entreprendre des démarches civiles à une personne qui ne remplirait pas les conditions formelles ni les conditions matérielles instruites sur pièces. En effet, ces démarches peuvent parfois s'avérer onéreuses selon les pays d'origine et le type d'actes requis.

Dans le cadre de la nouvelle loi fédérale, seules les personnes titulaires d'un permis C peuvent prétendre à la naturalisation. Infostar a été introduit en 2005 et plus les années passent plus ces personnes vivant en Suisse ont de probabilités d'avoir eu un événement d'état civil dans notre pays, donc d'être déjà enregistrées dans Infostar. Les chiffres tirés des statistiques du Secteur des naturalisations du Service de la population montrent que nous arrivons bientôt à 50% des futurs requérants déjà saisis dans ce registre. Ces chiffres n'ont fait qu'augmenter depuis 2011, date à laquelle la procédure a été introduite. Pour les requérants déjà inscrits dans Infostar, il sera joint au rapport d'enquête une fiche civile récapitulant les données de la personne, conformément à l'article 17 alinéa 1 OLN.

L'alinéa 2 permet d'utiliser le délai de traitement de la demande au niveau communal pour procéder en parallèle à l'instruction de cette démarche d'inscription qui peut, parfois, prendre plusieurs mois. Le requérant ne « perd » ainsi pas de temps et la commune est également informée dès l'identité définitivement arrêtée afin de compléter le rapport d'enquête.

### **Article 29 – Préavis cantonal**

A ce stade de la procédure, le Service a les éléments nécessaires à l'analyse des conditions matérielles instruites sur pièces. Cette étape est importante car elle permet soit de poursuivre la procédure en déterminant la commune de résidence comme autorité compétente pour la suite de l'instruction, soit de rendre une décision de rejet de la demande dans le cas où le requérant ne remplirait pas les conditions matérielles déjà analysées. On donne ainsi très rapidement au requérant la possibilité de faire valoir son droit sur des aspects qui n'appellent pas d'évaluation. Il serait peu cohérent de continuer la procédure au niveau communal si dès le début une de ces conditions matérielles obligatoires n'était pas réalisée.

Le projet propose de donner la compétence décisionnelle au Service afin de ne pas imposer au Conseil d'Etat une procédure où la marge d'appréciation est quasi nulle et afin de garantir au requérant une réponse rapide directement de l'autorité avec laquelle il a eu un contact. Le droit d'être entendu est expressément mentionné et les voies de recours, en cas de décision de refus, sont ouvertes à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Dans le cadre du droit d'être entendu, si le requérant apporte la preuve que les conditions sont néanmoins remplies ou alors qu'un cas de dérogation est réalisé, le dossier est transmis avec l'historique de la dérogation à l'autorité communale compétente. Ce serait le cas, par exemple, si le Service observe une non-intégration professionnelle, mais que le requérant apporte la preuve qu'elle est liée à des charges d'assistance familiale importantes qu'il n'aurait pas fait valoir dans le cadre de la première instruction. La motivation de la lettre (ou alors projet de décision) que le Service enverra pour ouvrir le droit d'être entendu rappellera, outre les motifs de son préavis, la liste des circonstances personnelles de l'article 9 OLN. L'idée n'est pas de statuer de façon unilatérale mais bien de préserver l'échange d'informations pertinentes entre le requérant et l'autorité, ici cantonale.

L'alinéa 3 prévoit que le Service « impose » à l'autorité communale de tenir compte de circonstances personnelles du requérant lors de l'analyse de la demande au niveau communal. En effet, il peut, dans certains cas, être nécessaire que le requérant obtienne une dérogation à la réalisation de la condition de l'article 2 alinéa 1 lettre a OLN (connaissances élémentaires) ou, dans des situations telles que celle évoquée au paragraphe ci-dessus. Le verbe imposer se lit entre guillemets car, on peut également imaginer que l'autorité communale mette en évidence des éléments objectifs qui remettent en cause cette dérogation. La municipalité, rendra avec l'appui du Service, une décision de refus de naturalisation.

### *Section 3 – Phase communale : rapport d'enquête et test des connaissances élémentaires*

#### **Article 30 – Saisine communale**

Le présent projet reprend l'organisation de la loi actuelle, ainsi, la municipalité est l'autorité de référence pour la phase communale mais elle peut déléguer certaines tâches à des tiers (greffe, ASP, commission de naturalisation...).

L'alinéa 2, par souci d'harmonisation des procédures entre communes et afin d'assurer une base légale aux délégations déjà de facto présentes, pose le principe d'instaurer les normes plus spécifiques dans le règlement qui prévoira ce qu'il sera possible à la municipalité de faire, respectivement de ne pas faire. Les représentants des communes présents au sein du groupe de travail « mise en conformité de la LDCV » ont souhaité pouvoir prévoir que les municipalités puissent déléguer la compétence de signer la décision positive à une tierce personne. Cette solution sera reprise dans le règlement, cf. article 67 alinéa 2 de la loi sur les communes (LC ; RSV 175.11).

L'alinéa 3 du projet de loi prévoit que la commune crée le lien avec le requérant en s'annonçant compétente (on comprendra indirectement que le canton a transmis le dossier) ce qui lui permettra de communiquer directement les informations utiles pour le bon déroulement de la suite de la procédure (détail sur le test des connaissances élémentaires, pièces à produire...).

On retrouve à l'alinéa 4 la notion de compétence à raison du lieu. Si le règlement communal existant prévoit qu'une durée de résidence d'un an est exigée et que le requérant ne remplit pas cette condition formelle, la solution de suspension ne paraît pas adéquate car la procédure s'en trouvera d'autant allongée et il faudra reprendre l'instruction au niveau cantonal notamment pour la dépendance à l'aide sociale et la consultation du casier judiciaire informatique VOSTRA. Il n'appartient pas au canton d'appliquer les règlements communaux ; c'est donc bien à la municipalité qu'il appartient de rendre une décision d'irrecevabilité de la demande, en respect de l'autonomie communale. Le requérant doit également être responsable du choix du moment du dépôt de sa demande faisant ainsi preuve de sa capacité à vivre dans la société vaudoise.

#### **Article 31 – Instruction de la demande**

Cet article reprend les conditions qui seront de la compétence de la municipalité. Cette solution rédactionnelle a été retenue afin de garantir une lecture claire tant pour le requérant que pour l'autorité communale.

Le critère du point 2 de l'alinéa 1 est, pour l'instant, très vague dans son appréciation. En effet, l'article 8 OLN énumère, de façon exhaustive, les actions considérées comme des encouragements à l'intégration des membres de la famille, conformément à l'article 12 alinéa 1 lettre e LN. Cependant, hormis que le rapport d'enquête devra comprendre cet aspect, le Secrétariat d'Etat aux migrations n'a pas encore précisé comment il devrait être analysé, si ce n'est que

l'intégration ne peut être encouragée que lorsque cela est vraiment nécessaire, et que le requérant doit se soucier non seulement de sa propre intégration mais aussi de celle des membres de sa famille. Des directives fédérales et de la jurisprudence viendront vraisemblablement compléter ce point.

L'alinéa 2 permet de garantir le respect de l'application de la loi et de ses principes. On pourrait imaginer que la Municipalité n'examine pas la réalisation de toutes les conditions matérielles relevant de sa compétence pour motifs que l'une d'elles n'est pas remplie. Par exemple, elle obtient des éléments objectifs qui prouvent que le requérant freine l'intégration de certains membres de sa famille. Si l'autorité communale s'appuyait uniquement sur ce fait, faisant l'économie de l'examen des autres conditions, pour rendre une décision de refus d'octroi de bourgeoisie, elle prendrait un risque disproportionné, par rapport à l'éventuelle économie de procédure, de voir sa décision cassée par l'autorité judiciaire. Par ailleurs, il appartient au législateur cantonal de veiller (cf. article 69 Cst-VD) aux intérêts du requérant en prévoyant expressément que l'autorité communale doit se déterminer et motiver sa décision sur tous les aspects relevant de sa compétence.

L'alinéa 3 pose le principe de passer par le règlement pour dresser la liste des personnes intervenant dans le cadre de la procédure communale : rédaction et collecte d'informations pour le rapport d'enquête, audition par la municipalité ou par une commission etc... Le règlement devra également prévoir une norme imposant aux autorités communales de règlementer leurs délégations. Il est prévu de laisser, comme actuellement, le libre choix à la commune de déléguer la rédaction de ces rapports d'enquête à la police municipale, aux assistants de sécurité publique (ASP) ou aux employés communaux assermentés à cet effet.

### **Article 32 – Devoir de la municipalité et délai**

Comme mentionné précédemment la compétence de l'autorité exécutive communale est reprise conformément à l'actuel article 11 LDCV.

L'alinéa 2 rappelle la responsabilité première de la municipalité dans le bon traitement du dossier, quelles que soient les délégations prévues.

Le délai de 12 mois correspond à un délai moyen actuel. Avec le nouveau droit fédéral, l'exigence de la titularité du permis induit l'intégration la plus avancée au sens du droit migratoire. Le requérant devrait déjà avoir acquis tout ou partie des connaissances élémentaires de l'article 2 alinéa 1 lettre a OLN compte tenu également de sa durée de résidence en Suisse. Il ne peut être imputé à l'autorité communale de gérer et administrer des formations « accélérées » dans le but de pallier à des lacunes importantes que les requérants pourraient avoir en la matière. L'idée de structures communales, intercommunales et privées de soutien à l'apprentissage de ces notions et connaissances devrait intervenir en amont de la procédure de naturalisation. C'est pourquoi le projet de loi s'accompagne de la création d'un didacticiel de formation disponible à tout un chacun. Certains cantons, comme Genève, posent comme prérequis la réussite du test de ces connaissances élémentaires.

Ce délai de 12 mois permet également de garantir, tant pour le requérant qui se trouve en partie lié par sa procédure de naturalisation, que pour l'autorité communale qui doit assurer l'économie de procédure, un avancement cohérent avec ce qu'on peut légitimement attendre de la nouvelle donne d'exigences. En effet, plus le délai de traitement est long, plus des événements extérieurs peuvent modifier la réalisation des conditions préalablement acquises pour des faits prenant des dimensions disproportionnées, comme par exemple une peine pénale avec sursis pour excès de vitesse.

L'alinéa 3 arrête expressément et formellement la compétence communale, conformément à l'article 18 alinéa 2 nLN, en imposant à l'autorité communale d'adresser un avis de clôture. Le but, avec ce document, est d'arrêter objectivement ce moment « M » dès lequel le requérant peut déménager partout en Suisse sans risque de préjudice pour sa procédure. Il est apparu important au groupe de travail « mise en conformité de la LDCV » d'assurer une harmonisation de cette détermination temporelle pour toutes les communes, rendant ainsi plus aisée pour tous l'application de cette norme fédérale.

Le Service, conformément à l'article 6 nLDCV, établit et fournit aux autorités communales la formule de cet avis de clôture. Cette solution permet de garantir la bonne compréhension en termes de niveau de langue (A2) de l'information transmise, de sa portée juridique et la mise à jour de ses références, cas échéant. Cet avis de clôture ne doit pas renseigner sur une quelconque position de l'autorité communale en ce qui concerne sa décision. Les conditions matérielles sont certes documentées dans le rapport d'enquête mais la décision finale (constat posé sur les critères de l'article 31 nLDCV) appartient à la municipalité, conformément à l'article 33 ci-dessous.

### **Article 33 – Détermination communale**

L'alinéa premier pose un délai d'ordre de deux mois afin de garantir l'avancement de la procédure et l'actualité des données qui seront transmises aux autorités cantonale et fédérale. Même en cas de rejet, le rapport d'enquête doit être restitué au Service afin qu'il puisse clore le dossier, cas échéant, interrompre la procédure prévue à l'article 28 nLDCV (établissement de son identité civile) et garantir la protection des données. Il appartient à l'autorité cantonale de garder une trace de la demande déposée et des motifs qui ont conduit à son rejet.

L'alinéa 2 prévoit la responsabilité de la municipalité quant à la mise à jour et au contenu des informations figurant au rapport d'enquête. On pense ici au cas où le requérant était au bénéfice de prestations de l'assurance chômage et serait maintenant pris en charge par l'aide sociale. Il appartient à la municipalité d'examiner cette situation et de rendre sa décision en tenant compte de ce fait nouveau. Cette responsabilité est d'autant plus importante que la municipalité risque de devoir revenir sur un préavis positif qu'elle aurait rendu s'il s'avère que le rapport était incomplet (cf. article 34 nLDCV).

Cet alinéa rappelle encore l'obligation qu'a la municipalité d'inclure dans sa prise de décision les circonstances personnelles majeures que le Service aurait fait valoir, ainsi que les éventuelles instructions que ce dernier pourrait mettre en avant dans le cadre du droit d'être entendu accordé au requérant. En effet, durant ce délai de vingt jours, le Service devra exercer son rôle d'autorité de surveillance (article 6 nLDCV) et, cas échéant, donner des instructions contraignantes quant à l'analyse des conditions matérielles.

Le projet prévoit de poser expressément le principe du droit d'être entendu, même s'il figure déjà dans la loi vaudoise de procédure administrative (art. 33 LPA-VD) ; on répond ainsi à un besoin des autorités communales d'avoir davantage de précisions, dans la loi, concernant la procédure à suivre.

L'alinéa 4 de cet article s'articule avec l'alinéa 3 de l'article 34 nLDCV pour assurer la cohérence de la transmission de l'information au requérant du résultat positif de la décision de la municipalité. Comme l'alinéa 1 de l'article 34 nLDCV permet au Service de retourner la demande de naturalisation à l'autorité communale concernée en cas de lacune, il est important d'attendre que cette étape se soit déroulée avant de communiquer quoi que ce soit au requérant. En effet, si le Service devait remettre en cause la décision prise par la municipalité, cet exercice du pouvoir de surveillance doit pouvoir se jouer en collaboration entre les deux autorités.

#### *Section 4 – Reprise de la phase cantonale*

##### **Article 34 – Réception du dossier et mise à jour**

Cette disposition permet de faire porter au Service la responsabilité de la qualité du rapport d'enquête exigé par le droit fédéral (article 17 OLN, article 34 nLN). C'est donc lui qui vérifie en dernier recours.

Le Service prend connaissance des informations portées au rapport d'enquête. Dans ce contexte, il est compétent pour retourner le rapport reçu à la municipalité afin que cette dernière procède aux compléments requis et, cas échéant, rende une décision de rejet de la demande. Cependant, le projet prévoit de laisser la latitude au Service de traiter lui-même le cas. Cette solution sera notamment retenue en cas de question juridique complexe.

Dans les cas où le rapport d'enquête est complet, le Service informe le requérant que sa demande est actuellement en cours d'instruction au niveau cantonal (cf. commentaire ad article 33 nLDCV) et actualise les données qui sont de sa compétence propre, i.e. casier judiciaire informatique VOSTRA, données d'état civil, permis et prépare le dossier pour le Conseil d'Etat en vue de sa prise de décision. L'alinéa 3 permet d'éviter que la municipalité ne doive revenir sur un préavis positif qu'elle aurait transmis au requérant de façon prématurée.

##### **Article 35 – Détermination cantonale**

L'articulation de la nouvelle procédure découlant de la mise en conformité de la LDCV autour du rapport d'enquête, permet au Conseil d'Etat de rendre une décision de façon objective et motivée en s'appuyant sur les informations y figurant. En effet, cette solution garantit que seules les informations utiles et nécessaires seront conservées dans le rapport. Ces informations seront les mêmes pour tous les requérants. Le Service aura donc une vision globale des demandes déposées sur notre canton.

Comme requis dans la loi fédérale à son article 13 alinéa 2 nLN, seules les demandes préavisées positivement par l'autorité cantonale compétente peuvent être transmises au Secrétariat d'Etat aux migrations.

L'alinéa 2 pose un parallélisme des formes entre deux procédures de rejet de la demande au niveau communal et cantonal. Il est important de garantir les mêmes droits au requérant. Si la logique de structure de la procédure est respectée, la décision rendue par le Conseil d'Etat ne devrait être qu'exceptionnellement différente de celle de la municipalité compétente. En effet, il s'agira de s'appuyer sur des faits nouveaux apparus après l'analyse de la commune, comme un changement dans la situation financière ou un événement pénal nouveau.

#### *Section 5 – Phase fédérale*

##### **Article 36 – Autorisation fédérale**

Le projet prévoit expressément les conséquences d'un refus d'autorisation fédérale : cela met un terme à la procédure de naturalisation. Cette solution permet une lecture claire pour le requérant évitant des situations complexes. En effet, on se retrouverait avec des procédures ouvertes sur un canton. On évite également de devoir faire rendre une décision au Conseil d'Etat sur une position du SEM.

## Section 6 – Phase finale

### Article 37 – Derniers contrôles

Cet article énumère les étapes qui doivent encore être réalisées une fois l'autorisation fédérale délivrée (cf. article 14 alinéa 2 nLN et article 13 OLN).

L'article 13 alinéa 1 OLN impose une nouvelle consultation du casier judiciaire informatique VOSTRA ; le rappeler dans la loi cantonale rend cette consultation explicite pour le requérant. En effet, les informations figurant sur ce casier sont de nature personnelle et touchent à la sphère privée. Il en va de la responsabilité du législateur vaudois de rendre attentif le requérant quant à cette nouvelle lecture de sa situation pénale, afin de lui laisser la possibilité de retirer sa demande, cas échéant.

La suspension qui pourrait s'imposer en cas de procédure pénale en cours s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 25 LPA-VD. Si au terme de cette instruction pénale, le requérant n'est pas condamné et que l'autorisation fédérale est encore valable (article 14 alinéa nLN : un an) la procédure peut reprendre son cours. Si le délai de validité de l'autorisation fédérale est dépassé, le Service demandera alors qu'une nouvelle autorisation soit délivrée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (article 13 alinéa 3 OLN). Cette suspension impliquera que le Service devra également revoir la question de la participation à la vie économique ou de l'acquisition d'une formation car le droit fédéral impose ce réexamen si la naturalisation n'a pas pu avoir lieu dans les six mois qui ont suivi l'octroi de l'autorisation du Secrétariat d'Etat aux migrations (cf. article 13 alinéa 2 OLN).

L'ordonnance ne dit rien sur le réexamen des autres critères imposés par le Secrétariat d'Etat aux migrations. Cependant, l'alinéa 4 de l'article 13 OLN prévoit que l'autorité cantonale peut classer la demande de naturalisation si le requérant ne remplit plus les conditions de naturalisation. On entend ici aussi bien les conditions formelles que matérielles. Il y aura donc lieu de lire l'article 37 nLDCV à la lumière de cette latitude cantonale. L'autorité cantonale pourra, par exemple, classer la demande d'un requérant qui n'aurait plus de permis C au moment de la décision cantonale de naturalisation (cf. Message du Conseil fédéral, Feuille fédérale 2011, pages 2639 ss, plus particulièrement 2667 et, Rapport explicatif sur le projet d'ordonnance relative à la loi sur la nationalité, avril 2016, commentaire ad article 13 alinéa 4 OLN, page 24).

L'alinéa 3 prévoit expressément le droit d'être entendu pour le requérant en cas de faits nouveaux empêchant la naturalisation. Dans les faits, il y aura lieu de bien séparer les personnes concernées par la portée de la décision de rejet. En effet, si l'article 13 alinéa 4 OLN prévoit que l'autorité cantonale peut « classer » la demande, il paraît important que le législateur cantonal vaudois se donne les moyens d'analyser de façon objective les éléments à preuve (cf. Message du Conseil fédéral, Feuille fédérale 2011, pages 2639 ss, plus particulièrement 2665). Dans tous les cas, il appartient au Conseil d'Etat de rendre une décision de naturalisation (positive ou négative). On conserve également l'obligation de prêter serment.

### Article 38 – Promesse solennelle

Hormis le fait que la partie contrôle effectuée par le Service a été mise dans un article séparé (article 38) afin d'en préciser la portée, l'article 18 de l'actuelle LDCV reste inchangé. Le groupe de travail « mise en conformité de la LDCV » tient à préciser que la promesse solennelle faite n'est pas de niveau de langue B1 mais que, par respect des traditions, le projet propose de la garder telle quelle.

Le projet reprend, à son article 38 alinéa 3 la teneur de l'article 18 alinéa 3 de l'actuelle LDCV, à savoir la fiction du retrait de la requête de naturalisation faute de s'être présenté à la cérémonie dans les six mois ; le législateur vaudois pourrait simplement prévoir de retourner l'autorisation fédérale au Secrétariat d'Etat aux migrations en cas de départ à l'étranger puisque ce délai contraignant pour le requérant garantit cette obligation au niveau du droit cantonal. Le projet propose, néanmoins, de mentionner clairement l'obligation de résidence en Suisse afin d'éviter tout malentendu en cas de départ du requérant. On assure ainsi la présence en Suisse du requérant, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20 ; cf. article 61 LEtr).

### Article 39 – Naturalisation

L'actuel article 19 LDCV est repris en l'état, le verbe « délivre » est cependant remplacé par « notifie » afin d'éviter toute ambiguïté sur l'autorité compétente pour émettre cette décision de naturalisation.

### Article 40 – Dispense d'assermentation

Le terme requérant remplace « candidat » de l'actuel article 20 LDCV afin de garder une unité de lecture de la loi. Le projet propose de préciser le moment auquel la pratique actuelle se réfère pour déterminer la dispense de prestation de serment. Cette rédaction permet de clarifier la situation pour le lecteur.

Les contrôles que doit effectuer le Service en respect des normes fédérales s'appliquent également aux jeunes requérants puisque ces derniers doivent, dès l'âge de 12 ans, justifier de leur demande. L'alinéa 2 est donc complété de cette obligation, toujours dans un souci de clarté de lecture.

Avec la compétence résiduelle, le Service devient compétent pour cette dispense. Dans la pratique actuelle, la majorité de ces dispenses sont en lien avec l'état de santé du requérant. Le Service essaie de favoriser la présence du requérant à la cérémonie d'assermentation, notamment en mettant à disposition des interprètes du langage des signes ou en prévoyant des mesures pour les personnes à mobilité réduite, et les dispenses sont toujours délivrées sur requête de l'intéressé ou de son représentant légal.

### *TITRE III – ACQUISITION ET PERTE DU DROIT DE CITE DES CONFEDERES*

Les articles touchant les Confédérés n'ont aucune raison d'être revus puisqu'ils ne sont pas touchés par la nouvelle législation fédérale. Les seules modifications qui sont proposées ont une logique organisationnelle et rédactionnelle. En effet, il serait inadéquat de continuer à parler de naturalisation pour les Confédérés. C'est pourquoi le projet parle d'octroi du droit de cité. Par ailleurs, il y a également lieu de garder une logique de procédure sur l'ensemble du présent projet de loi.

#### **Article 41 – Octroi**

Le législateur de 2004 avait comme volonté de traiter les Confédérés avec les mêmes égards que les requérants étrangers bénéficiant de conditions facilitées pour leur naturalisation (articles 22 et 25 LDCV).

La procédure dépendant uniquement des cantons, le projet conserve la rédaction actuelle, article 30 LDCV, et on doit pouvoir continuer à analyser la demande sur la base d'un extrait du casier judiciaire public produit par le requérant. De même pour l'intégration socio-professionnelle et les exigences linguistiques, le projet ne prévoit pas de durcissement.

L'alinéa 2 concernant la durée de résidence exigée par la commune a été supprimé. En effet, le Confédéré peut choisir librement la commune avec laquelle il pense entretenir des liens étroits, dans la pratique cela correspond souvent à sa commune de domicile, pour déposer sa demande. Il serait donc paradoxal d'exiger une durée de résidence si on admet que le Confédéré peut choisir sa commune.

#### **Article 42 – Enfant mineur**

Rédaction reprise de l'article 31 LDCV.

#### **Article 43 – Procédure**

L'actuelle LDCV prévoit que la procédure applicable aux Confédérés est la même que celle appliquée aux requérants déposant une demande de naturalisation ordinaire. Le droit actuel ne prévoit pas d'audition pour les Confédérés, ni rapport d'enquête. La décision se fonde uniquement sur pièces.

Le projet propose, les articles relatifs à la procédure ordinaire ne pouvant pas être repris, de conserver la compétence municipale pour recevoir les demandes des Confédérés. La formule officielle établie par le Service (cf. article 6 nLDCV) précisera les pièces devant être produites. La municipalité a autorité pour octroyer ou refuser la bourgeoisie sur l'analyse qu'elle fera de l'intégration du Confédéré à la communauté vaudoise.

L'alinéa 3 prévoit un droit d'être entendu et, également, que le Service soit informé de cette future décision de rejet afin de lui donner la possibilité d'exercer son rôle d'autorité de surveillance (cf. article 6nLDCV). Pour le surplus voir le commentaire de l'article 33 du présent projet.

L'alinéa 4 assure que le Confédéré puisse faire valoir ses droits de recours cas échéant.

L'alinéa 5 pose le principe de déléguer au Service la compétence d'octroyer ou de refuser le droit de cité au Confédéré. Cette solution est proposée par économie de procédure compte tenu que, par définition, la personne est déjà suisse.

#### **Article 44 – Entrée en force**

Rédaction reprise de l'article 33 LDCV et adaptée à la logique terminologique du projet de loi.

#### **Article 45 – Annulation**

Cet article reprend la teneur de l'article 43 alinéas 2, 3 et 5 de l'actuelle LDCV. La délégation de compétence prévue par la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016 a été inscrite dans le projet de loi. Le Service est compétent pour rendre un préavis d'annulation à l'attention du Conseil d'Etat. Dans la pratique ce genre de situation ne s'est jamais rencontré

depuis l'entrée en vigueur de la LDCV le 1<sup>er</sup> mai 2005 et aucune annulation de droit de cité n'a été prononcée à l'encontre d'un Confédéré.

#### **Article 46 – Libération**

Cet article est nécessaire par ce que certains cantons exigent, dans leur procédure relative au Confédéré, que ce dernier renonce à son droit de cité pour acquérir le nouveau.

En ce qui concerne le canton de Vaud, le projet propose de ne pas introduire une condition supplémentaire, en l'occurrence le renoncement à un autre droit de cité, pour l'octroi du droit de cité vaudois.

L'alinéa 2 propose de donner la compétence au Service pour procéder à cette libération par économie de procédure.

#### **Article 47 – Réintégration dans le droit de cité et la bourgeoisie**

Rédaction reprise de l'article 34 LDCV avec inscription formelle dans la loi de la délégation de compétence au Service actuellement pratiquée selon décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016. Par ailleurs, le titre a également été modifié puisqu'il s'agit bien là de définir le champ d'application de la réintégration.

#### **Article 48 – Enfant mineur**

Rédaction reprise de l'article 35 LDCV et n'appelant pas de commentaires.

### *TITRE IV – AUTRES PROCEDURES DECOULANT DU DROIT FEDERAL*

#### *Chapitre I – Naturalisation facilitée et réintégration*

#### **Article 49 – Principe**

Cet article trouve sa place dans le projet de loi afin de garantir une lecture claire des normes applicables en matière de naturalisation facilitée et de réintégration. Le canton n'a aucun champ d'action si ce n'est pour déterminer les autorités compétentes pour exécuter les tâches assignées par le droit fédéral.

#### **Article 50 – Mesures d'instruction**

Cet article définit l'autorité cantonale compétente conformément aux exigences fédérales de l'article 18 OLN.

L'alinéa 2 prévoit que le règlement vienne compléter les modalités de mise en application de l'établissement de ces rapports d'enquête. En effet, dans la pratique actuelle, certains de ces rapports sont confiés à une autre autorité que le Service afin de permettre des vérifications de proximité. Par ailleurs, le projet propose de poser le principe d'une possibilité de délégation de l'instruction des demandes fédérales. Il n'est pas à exclure que par le biais de son ordonnance, le Conseil fédéral exige des cantons d'autres mesures d'instruction plus poussées.

#### **Article 51 – Nationalité suisse admise par erreur**

Cet article reprend l'article 27 LDCV en adaptant la terminologie cantonale à celle utilisée par le droit fédéral (article 22 nLN) et inscrit dans la loi la délégation de compétence prévue par la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016.

#### **Article 52 – Préavis cantonal dans les procédures fédérales**

Voir l'article 29 nLN (réintégration). Pour ce qui est des procédures de naturalisation facilitée, il n'est pour l'heure plus prévu formellement, ni dans la nLN ni dans l'OLN, que le canton ait à donner un préavis. Cependant, dans la mesure où le canton doit faire un rapport d'enquête (articles 34 alinéa 2 nLN et 18 OLN), il n'est pas exclu qu'il doive donner son avis dans ce cadre-là. On maintient dès lors, à toutes fins utiles, une compétence.

Cet article reprend l'article 28 LDCV et inscrit dans la loi la délégation de compétence prévue par la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016.

#### *Chapitre II – Annulation, libération, retrait*

#### **Article 53 – Annulation de la naturalisation ordinaire**

L'alinéa reprend la teneur de l'article 43 LDCV pour ce qui concerne l'annulation de la naturalisation ordinaire. Le projet inscrit la délégation de compétence prévue par la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016.

Le Service devient compétent pour mener la procédure. Le projet prévoit de remplacer le « préavis » par une « proposition » puisque, dans les faits, le Service devra agir par voie de « proposition au Conseil d'Etat » (PCE).

Le nouveau droit fédéral précise la portée de cette annulation sur les enfants compris dans la demande familiale ; cette norme s'imposant au législateur cantonal, mention en est faite dans cet article par souci de clarté de lecture.

L'alinéa 3 donne la base légale cantonale pour retirer les documents d'identités dans ce cadre d'annulation (voir, pour la base légale fédérale, l'article 36 alinéa 7 nLN).

L'alinéa 4 garantit, à la personne visée par la procédure d'annulation, son droit d'être entendu. Une proposition au Conseil d'Etat n'est faite que dans le cas où les motifs d'annulation sont réalisés.

#### **Article 54 – Annulation de la naturalisation facilitée ou de la réintégration des étrangers**

Cet article trouve sa place dans le projet de loi afin de garantir une lecture claire des normes applicables en matière d'annulation de naturalisation facilitée et de réintégration. Le canton n'a aucun champ d'action si ce n'est pour déterminer les autorités compétentes pour exécuter les tâches assignées par le droit fédéral.

Cet article remplace l'article 29 LDCV traitant du préavis cantonal dans le cadre d'annulation de naturalisation facilitée. Le projet propose de mentionner l'annulation de la réintégration qui fait défaut dans le droit actuel et écarte la notion de préavis cantonal que le nouveau droit fédéral a supprimée.

L'alinéa 2 renvoie à l'article 49 avec pour bases légales, notamment, l'article 20 OLN qui impose aux cantons d'auditionner les conjoints de citoyens suisses et, au besoin, d'autres personnes. Le droit fédéral prévoit encore la rédaction d'un procès-verbal d'audition.

#### **Article 55 – Libération**

Cet article reprend la teneur de l'article 37 LDCV et inscrit la délégation de compétence prévue par la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016.

L'alinéa 3 vient compléter cette norme en respect de l'article 41 nLN. En effet, en cas de droits de cité multiples, le canton saisi par la personne visée a l'obligation d'informer les autres cantons d'origine de cette libération.

#### **Article 56 – Retrait**

L'article 42 nLN pose les principes du retrait de nationalité suisse et du droit de cité lié, ici vaudois, à un double national.

L'article 42 nLN précise que le canton d'origine doit donner son assentiment. Par souci de parallélisme avec les autres assentiments requis par le droit fédéral, le projet inscrit, à l'alinéa 1, la compétence du Service en la matière. Cette compétence doit être ajoutée car elle fait défaut dans la loi actuelle.

L'article 30 OLN définit la personne visée.

### *TITRE V – STATUT DE L'ENFANT TROUVE*

#### **Article 57 – Enfant trouvé**

Cet article fait l'objet d'un titre particulier car il résulte du seul effet de la loi fédérale. Il reprend l'article 49 LDCV pour le mettre en conformité avec le droit fédéral, plus particulièrement avec l'article 3 nLN.

S'agissant de la systématique de la loi, le projet propose d'inscrire cet article à cet endroit car il fait suite aux autres procédures découlant du droit fédéral et permet une lecture logique de cette norme.

Le droit fédéral parle de « canton dans lequel il a été trouvé » et laisse, à l'alinéa 2 de l'article 3 nLN la latitude à l'autorité cantonale de déterminer la bourgeoisie acquise.

Le projet propose de garder la logique fédérale du lieu où l'enfant a été trouvé pour déterminer la commune de bourgeoisie. En effet, cette information est connue puisque l'officier d'état civil doit arrêter ce lieu, conformément à l'article 20 alinéa 3 de l'ordonnance sur l'état civil du 28 avril 2004 (OEC).

L'alinéa 3 de l'actuel article 49 LDCV ne peut être conservé car le droit fédéral prévoit expressément la procédure en cas de filiation constatée, cf. article 3 alinéa 3 nLN.

### *TITRE VI – CONSTATATION DE DROIT*

#### **Article 58 – Autorités compétentes**

Cet article reprend la teneur de l'actuel article 50 LDCV, et seule la terminologie en est adaptée afin d'inscrire la délégation de compétence découlant de la décision du Conseil d'Etat du 13 janvier 2016. Le Service est compétent pour statuer, en lieu et place du département.

## *TITRE VII – AUTRES PROCÉDURES DÉCOULANT DU DROIT CANTONAL ET COMMUNAL*

Le projet de loi propose, par souci de clarté de lecture, de traiter séparément les dispositions découlant uniquement du droit cantonal, donc hors sphère juridique fédérale, dans ce titre. Le lecteur trouvera des chapitres lui permettant de se situer dans la procédure.

### *Chapitre I – Acquisition et libération d’une autre bourgeoisie*

#### **Article 59 – Acquisition**

Cet article reprend intégralement la teneur de l’article 40 LDCV. Il est complété, par souci de clarté de lecture, par les alinéas 2 et 3 qui reprend la teneur de l’article 31 LDCV auquel renvoie l’article 40 LDCV. Pour le surplus, aucun commentaire particulier n’est à formuler.

#### **Article 60 – Libération**

Cet article reprend intégralement la teneur de l’article 41 LDCV. Il est complété, par souci de clarté de lecture, par l’alinéa 2 qui reprend la teneur de l’article 38 LDCV auquel renvoie l’article 41 LDCV. Pour le surplus, aucun commentaire particulier n’est à formuler.

Pour mémoire, selon les articles 119 et suivants du code civil suisse (CC ; RS 210) lus *a contrario*, le divorce n’a aucun effet sur le droit de cité cantonal et la bourgeoisie.

#### **Article 61 – Décision**

Cet article reprend intégralement la teneur de l’article 42 LDCV. Pour le surplus, aucun commentaire particulier à formuler.

### *Chapitre II – Droit de cité d’honneur et bourgeoisie d’honneur*

Le présent projet propose, dans le cadre de la réorganisation des articles de loi, de réunir sous ce chapitre toutes les dispositions visant le droit de cité d’honneur et la bourgeoisie d’honneur. En effet, dans l’actuelle LDCV, on trouve des articles traitant de ces thématiques tant au début qu’à la fin de la loi.

#### **Article 62 – Principe**

L’article 2 alinéa 1 lettre c) point 6 et lettre d) point 4 LDCV pose le principe de l’octroi du droit de cité d’honneur et de la bourgeoisie d’honneur. Le présent article reprend et inscrit ce principe à cet endroit afin de former un tout logique.

Par ailleurs, l’article précise encore la portée de cet octroi en terme de naturalisation, reprenant ainsi les alinéas 4 de l’article 3 et 4 de l’article 4 LDCV et plus particulièrement l’alinéa 1 de l’article 47 LDCV pour ce qui touche aux effets de cet octroi.

La logique de rédaction proposée permet de rassembler, sous un même article, tous les principes régissant ces deux types de reconnaissance d’honneur.

#### **Article 63 – Droit de cité d’honneur**

Cet article reprend intégralement la teneur de l’article 45 LDCV et inscrit, à son alinéa 2, le caractère personnel et intransmissible découlant des dispositions communes de l’article 47 LDCV. Pour le surplus, aucun commentaire particulier n’est à formuler.

#### **Article 64 – Bourgeoisie d’honneur**

Cet article reprend intégralement la teneur de l’article 46 LDCV et inscrit, à son alinéa 3, le caractère personnel et intransmissible découlant des dispositions communes de l’article 47 LDCV.

Dans les faits, en cas d’octroi de la bourgeoisie d’honneur à un étranger, l’assentiment du Conseil d’Etat se fait par le biais d’un préavis du Service.

Pour le surplus, aucun commentaire particulier n’est à formuler.

#### **Article 65 – Disposition commune**

Cet article reprend intégralement l’alinéa 2 de l’article 47 LDCV complétant ainsi les dispositions précédentes afin de garder l’intégralité du texte actuel.

## *TITRE VIII – EMOLUMENTS ET VOIE DE DROIT*

### **Article 66 – Emoluments**

Cet article reprend intégralement la teneur de l'article 51 LDCV et précise, à l'alinéa 3 que le règlement d'application arrêtera ces montants. Actuellement ils font l'objet d'un arrêté du 12 mars 1993 fixant les émoluments administratifs des communes (AE-AC ;RSV 175.34.1) et d'un règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm ;RSV 172.55.1).

D'une manière générale, il faudra se poser la question d'une éventuelle augmentation des émoluments perçus par les communes et le canton. On remarque, à la lecture du nouveau droit fédéral que ces montants ont augmenté à l'échelon de la Confédération et que, les articles 25 et 28 OLN laissent la possibilité au Secrétariat d'Etat aux migrations de les augmenter ou les diminuer sans autre forme de modification légale. La marge de manœuvre de la Confédération est relativement grande et notre canton ne doit pas perdre de vue le principe de gratuité inscrit dans la Constitution vaudoise. Le mode de perception a également changé au niveau fédéral et il y aura lieu de définir dans le règlement si les communes et le canton entendent percevoir ces émoluments de manière anticipée. A ce jour il est très difficile d'évaluer les coûts de mise en application des nouvelles normes législatives, tant au niveau communal que cantonal. A relever encore que la Confédération a renoncé à prélever des émoluments pour les enfants compris dans la demande d'un ou des parents au niveau fédéral.

#### **Article 67 – Recours**

Cet article s'écarte de la teneur de l'article 52 LDCV en ce sens qu'il ouvre la possibilité pour le Tribunal cantonal de statuer en réforme, conformément à l'article 90 LPA-VD, applicable par renvoi de l'article 99. Liberté est laissée à cette instance de décider elle-même si elle veut réformer le jugement ou renvoyer à l'autorité administrative pour nouvelle décision. Pour mémoire, l'article 83 let b de la loi sur le Tribunal fédéral, mentionne expressément qu'il n'y a pas de recours possible en matière de droit public au TF pour les naturalisations ordinaires.

### *TITRE X – DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES*

#### **Article 67 – Non-rétroactivité**

Cet article s'appuie sur l'article 50 nLN et trouve sa place dans le présent projet uniquement afin d'assurer la bonne compréhension du droit transitoire vaudois. La date du 1<sup>er</sup> janvier 2018 est butoir sans possibilité aucune de prolonger le délai d'application des normes actuelles.

#### **Article 68 – Droit transitoire**

Cet article précise à quel moment la demande est considérée comme valablement déposée afin d'éviter toute confusion et régler au niveau communal les demandes déposées sous l'ancien droit et qui seront traitées courant 2018. Dans la pratique actuelle, l'autorité communale atteste déjà de cette date de dépôt, puisque seules les formules remises en main propre au greffe sont acceptées pour autant qu'elles soient complètes.

L'alinéa 2 propose de poser clairement une règle uniforme pour toutes les communes du canton. En effet, cette période est souvent liée à des fermetures de guichets et il appartient au législateur d'être clair sur la date limite de traitement des demandes sous l'ancien droit. Le choix du *dernier jour ouvré* s'impose afin de garantir l'application la plus étendue possible du droit actuel. Ce jour ouvré sera le même pour toutes les communes indépendamment des horaires de fêtes. Il appartient aux autorités communales de s'organiser dans l'intervalle afin de pouvoir garantir une communication transparente au public.

L'alinéa 3 répond à une demande et un besoin des grandes communes du Canton qui souhaitent pouvoir profiter de la simplification de la procédure au plus vite. Cette norme s'inscrit dans le respect du cadre légal et n'a pour conséquence que d'alléger la charge communale des communes qui le souhaiteront. Il faut cependant relever que cette faculté devra être expressément prévue dans le règlement communal pour pouvoir être appliquée.

#### **Article 69 – Clause abrogatoire**

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

#### **Article 70 – Entrée en vigueur**

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

## **CONSEQUENCES**

### **Légales et réglementaires**

L'entrée en vigueur de la nouvelle LDCV impliquera les modifications légales suivantes :

Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE- Adm ; RSV 172.55.1)

Arrêté du 12 mars 1993 fixant les émoluments administratifs des communes (AE-AC ; RSV 175.34.1)

Règlements communaux en matière de naturalisation

Nouveau règlement d'application de la nLDCV.

### **Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

En tant que telles, les nouvelles normes de la LDCV devraient avoir peu d'incidence sur les coûts administratifs. Cependant, certains points nouveaux entraînant des charges financières sont à relever. On pense, en particulier, au contrôle du casier judiciaire VOSTRA qui devra être systématiquement fait au minimum deux fois durant la procédure par le Service. Actuellement, le requérant fournit lui-même un extrait public de son casier judiciaire en début de procédure sans coût aucun pour l'administration vaudoise. Contrôle est fait par le Service, au moment de la convocation du requérant pour la cérémonie d'assermentation, de son casier judiciaire VOSTRA, si le contrôle effectué par le Secrétariat d'Etat aux migrations date de plus de 6 mois.

L'organisation des tests et des modules de préparation au test des connaissances élémentaires des particularités de la Suisse et du Canton de Vaud pourraient également engendrer des coûts, mais il paraît difficile, à ce stade, de chiffrer ces montants. A noter qu'actuellement ces formations et ces tests de connaissances font déjà partie de la procédure mais varient d'une commune à l'autre.

Le fait de devoir systématiquement, pour chaque enfant mineur compris dans une demande de naturalisation, obtenir une attestation du Tribunal des mineurs va également entraîner des coûts variant selon le mode retenu de transmission de cette information.

Le fait que ce soit le Service qui intervienne en premier lieu dans ce nouveau processus va entraîner une augmentation des coûts liés à l'analyse des documents administratifs produits. Cependant, cette mesure devra également diminuer les coûts des autorités communales, puisqu'elles n'auront plus cette partie administrative à gérer et qu'elles auront la possibilité de s'organiser de façon à maîtriser les coûts selon le mode d'enquête choisi.

Les centres sociaux régionaux devront, avec les nouvelles exigences fédérales, fournir des attestations portant sur au minimum 3 ans ce qui implique des investigations supplémentaires. Actuellement seul l'état au jour de la requête est transmis.

Les incidences que pourrait avoir la mise en pratique de l'article 18 alinéa 2 nLN sont difficilement chiffrables à ce stade. En effet, la nLDCV prévoit, à son article 66, que les émoluments restent dus en cas de rejet ou de retrait de la demande. Il y aura lieu, dans le cadre du règlement, de prévoir le sort de ces montants en cas de transfert de domicile dans une autre commune du canton induisant un changement de compétence au niveau communal. Si on part du principe que la procédure doit être « gratuite » comme le précise notre Constitution, alors, certaines communes pourraient devoir partager cet émoluments ou le perdre entièrement.

### **Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant, hormis les dépenses liées.

### **Personnel**

La mise en œuvre de la nouvelle procédure de naturalisation requiert des ressources supplémentaires pour le Service de la population (SPOP).

Le Secteur des naturalisations du SPOP verra également ses activités en augmentation. Il devra analyser toutes les demandes de naturalisation déposées sur le canton et consulter, pour chaque requérant majeur, au minimum à deux reprises, le casier judiciaire informatique VOSTRA. Il aura un nouveau rôle, celui d'autorité de surveillance des autorités communales compétentes en matière de naturalisation et devra, dans ce cadre, s'assurer de la bonne mise en œuvre des normes légales et réglementaires. Il devra également veiller à l'information tant du public que de ses partenaires communaux et assurer la veille juridique et l'application des nouveautés dans le cadre de la procédure vaudoise. Le Secteur des naturalisations du SPOP aura également à charge de poser le cadre de l'évaluation des connaissances élémentaires des particularités de la Suisse et du canton de Vaud. Il devra encore examiner la régularité de toutes les décisions rendues par les autorités communales compétentes et intervenir en soutien auprès de ces dernières en cas de besoin.

Les demandes de ressources en personnel seront examinées dans le cadre des budgets 2018 et 2019, années charnières pour le Secteur des naturalisations du SPOP qui devra « jongler » avec deux procédures en parallèle ; la situation et les chiffres en juillet 2017 permettront d'avoir une vision plus précise de l'augmentation des demandes. D'une manière générale, les besoins de ressources en personnel découlant de l'entrée en vigueur de la future loi viendront s'ajouter à ceux nécessaires pour assurer le respect des conditions fixées par notre Constitution, à savoir la rapidité et la facilité.

A ce stade, il n'existe pas d'outil permettant de savoir combien de personnes titulaires d'un permis C, remplissant les conditions de connaissances linguistiques, et remplissant les conditions de résidence pourraient prétendre à la naturalisation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Par ailleurs, les changements imposés par le droit fédéral obligent les cantons à appliquer la maxime inquisitoire (consultation du casier judiciaire informatique VOSTRA, par exemple) là où notre canton procédait sur pièces produites.

Le Tribunal des mineurs devra fournir, pour chaque requérant mineur, une attestation de sa situation pénale, alors qu'actuellement, il répond aux sollicitations de la Police cantonale de façon informelle. Dans certains cas, le jugement devra peut-être même être produit.

Les centres sociaux régionaux (CSR) devront établir, systématiquement, des attestations couvrant une période de trois ans, alors qu'actuellement le document émis à l'attention du requérant porte sur la situation au jour de la demande. Ces demandes seront faites, a priori, directement depuis le Secteur des naturalisations du SPOP afin de simplifier la procédure pour le requérant et garantir la couverture des trois ans en cas de déménagement. Cette démarche engendrera également une augmentation de la masse de travail à charge du Secteur des naturalisations du SPOP. Cependant, il apparaît plus judicieux d'avoir un seul interlocuteur pour les CSR. On ne peut pas exclure que les CSR doivent spontanément informer le Secteur des naturalisations du SPOP en cas de nouvelle dépendance à leurs services, engendrant encore des besoins en ressources humaines.

### **Communes**

Les communes auront également, de leur côté, une réorganisation des tâches qui, selon les cas, pourrait entraîner une augmentation des coûts. Elles auront, certaines, également à gérer les deux procédures en parallèle durant quelques mois, puisqu'elles devraient recevoir les premières demandes « 2018 » en février ou mars 2018 déjà.

Les communes seront libres, dans le cadre fixé par la nLDCV et son règlement, d'organiser leur procédure. Les frais varieront, selon la solution retenue par l'autorité communale, via le règlement communal. Par ailleurs, la politique d'intégration et l'encouragement à la naturalisation que la commune voudra engager entraîneront également des dépenses propres à chacune, comme c'est le cas aujourd'hui. Cet aspect ne doit donc pas être pris en compte dans l'analyse puisqu'il relève de la volonté des autorités communales uniquement et ne découle pas d'une obligation légale (nLDCV). Dès lors, les émoluments couvriront, au maximum, ce qui représente le juste coût de la procédure.

### **Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

### **Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

### **Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Comme mentionné précédemment, le présent projet a pour cadre, non seulement la nouvelle législation fédérale, mais également l'article 69 Cst-VD.

En respect de la logique rédactionnelle de notre Constitution (qui parle seulement de naturalisation d'étrangers), la terminologie « naturalisation » pour des Confédérés n'est pas adéquate. C'est pourquoi, le présent projet parle d'acquisition et de perte du droit de cité vaudois et non plus de naturalisation dans le cadre des procédures visées.

### **Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant

### **RPT**

Néant

### **Simplifications administratives**

La démarche ainsi que le projet de révision de la LDCV devraient tendre à des simplifications telles que voulues par le programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat et s'inscrivent dans la logique constitutionnelle « procédure facile, rapide et gratuite ».

Le transfert de « la porte d'entrée » pour le dépôt de la demande de naturalisation de l'autorité communale au Service constitue une réelle simplification pour le requérant ainsi que pour les autorités communales et cantonale.

Le fait d'avoir un seul rapport d'enquête comme fil conducteur sur le plan cantonal et communal vient également simplifier et harmoniser la procédure. Toutes les informations nécessaires seront réunies et la prise de décision en sera plus aisée pour l'autorité compétente. Par ailleurs, ce mode de faire garantit un suivi à jour de la demande de naturalisation donc un gain de temps non négligeable en termes de contrôle.

### **Autres**

## **4. CONCLUSION**

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de nouvelle loi sur le droit de cité vaudois.

*projet de loi en annexe*

*Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le*