



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Secrétariat d'Etat aux migrations
A l'attention de Monsieur Hanspeter Blum
Quellenweg 6
3003 Berne - Wabern

Réf. : PM/15019204

Lausanne, le 11 novembre 2015

**Projet d'ordonnance d'exécution relative à la loi sur la nationalité révisée –
Réponse à la procédure de consultation**

Monsieur,

La consultation mentionnée en titre a retenu toute notre attention et notre intérêt, et nous vous remercions de nous avoir consultés.

Nous saluons l'important travail réalisé pour l'élaboration de l'ordonnance. Nous nous félicitons de ce qu'il y aura désormais une ordonnance et de ce que l'autorité fédérale ait précisé et harmonisé les conditions matérielles requises pour obtenir la nationalité suisse. Nous approuvons aussi le fait que la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse et le projet d'ordonnance (ci-après nLN et P-OLN) aillent dans le sens d'une harmonisation avec les dispositions légales en matière migratoire.

Nous constatons tant pour la nouvelle loi que pour le projet d'ordonnance un durcissement et un changement de paradigme. D'une procédure collaborative, on se dirige vers une procédure analytique et sur dossier. Cette accumulation de pièces à produire pour valider la réalisation des conditions matérielles à la naturalisation et cette « instruction à charge » nous paraissent aller à l'encontre de l'article 69 de la Constitution vaudoise, qui prévoit que l'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers et que la procédure est rapide et gratuite. Cet aspect ne manquera pas d'interpeller le législateur vaudois. En effet, la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 est à l'origine de la refonte, en 2004, de la loi cantonale en matière de droit de cité ; à la lecture des travaux législatifs et de ladite loi, l'on constate bien la volonté d'une procédure collaborative.

Par ailleurs, nous ne sommes pas entièrement certains que le projet respecte strictement la répartition des compétences entre cantons et Confédération telle que prévue par l'article 38 de la Constitution fédérale. Nous ne le sommes pas non plus en ce qui concerne les délégations de compétence réglementaire prévues par la nLN.

Nous saluons le fait que, désormais, le parcours de chaque membre de la famille fera l'objet d'un examen individuel. Cela met fin à une inégalité de traitement entre candidats à la naturalisation ordinaire.

Nous relevons que le projet d'ordonnance ne comporte aucune disposition spécifique concernant les **conditions matérielles pour la naturalisation facilitée pour les conjoints de ressortissants suisses**. Un simple renvoi aux conditions matérielles applicables aux naturalisations ordinaires est opéré. Or, selon le Message relatif à la nLN, il y a lieu de tenir compte d'une durée de séjour moindre lorsqu'on examine l'intégration et les détails seront réglés dans l'ordonnance (Feuille fédérale 2011 pages 2639 et suivantes, voir en page 2667 commentaire ad article 20). Pour des raisons de sécurité du droit, il serait préférable qu'une précision à ce sujet figure dans l'ordonnance.

Pour ce qui est de la **protection des données**, l'article 17 alinéa 2 lettre c nLN prévoit que peuvent être communiquées aux électeurs « les informations indispensables pour déterminer si le requérant remplit les conditions de la naturalisation, notamment celles concernant la réussite de son intégration ». Or, le projet d'ordonnance ne contient rien à ce sujet et les cantons ont donc une grande marge d'interprétation, marge non conforme aux exigences de la protection des données personnelles. Nous souhaitons que l'article 17 alinéa 2 lettre c nLN soit précisé au niveau de l'ordonnance, afin d'assurer une pratique commune à tous les cantons concernés.

Nous demandons aussi que l'ordonnance comporte des dispositions concernant la **libération de la nationalité suisse**. Elle fait l'objet des articles 37 à 41 nLN. Le Message relatif à la nLN (pages 2675 et 2676) est assez succinct concernant ces dispositions. La libération de la nationalité suisse est prononcée par le canton (article 37 nLN) et notifiée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). D'expérience cantonale, la demande de libération est susceptible de poser des problèmes, par exemple lorsque :

- un ressortissant suisse binational demande la libération de la nationalité suisse pour son enfant mais non pour lui-même. Cette personne veut, par exemple, éviter que la mère, ressortissante Etat-tiers, ne puisse séjourner en Suisse au bénéfice d'un regroupement familial avec son enfant. C'est un cas qui sera régi par l'article 37 nLN (et non pas par l'article 38 nLN) ;
- deuxième cas : une famille suisse vivant à l'étranger. Les parents demandent la libération de la nationalité suisse pour certains de leurs enfants mais pas pour d'autres, ni pour eux-mêmes. C'est aussi un cas qui sera régi par l'article 37 nLN.

Dans les deux cas mentionnés, il y a un risque que la décision de libération spolie l'enfant qui se voit priver de sa nationalité suisse, éventuellement contre son gré. Or, vu les dispositions de la nLN en la matière (et de l'actuelle LN aussi, d'ailleurs), tout se passe comme s'il y avait un automatisme entre demande de libération et décision de libération ; cette impression est confortée par l'article 37 alinéa 3 nLN qui prévoit que les droits de cité et la nationalité se perdent lors de la notification de l'acte de libération – et non pas lors de l'entrée en force de la décision. Il y a un curieux déséquilibre, tant dans la nLN que dans le projet d'ordonnance, entre des normes renforcées pour l'accession à la nationalité suisse et la réintégration et des normes très minimales pour la libération. Les articles 37 et suivants nLN appellent des précisions dans l'ordonnance, d'une part pour intégrer les Directives actuelles du SEM, qui définissent une procédure, et d'autre part pour prévenir des abus de droit et des situations potentiellement préjudiciables aux enfants.

En outre, nous vous faisons part des remarques suivantes, article par article :

Article 3 : Mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse

Nous nous étonnons de ce que la liste soit exhaustive, ce qui ne semble correspondre ni à la pratique habituelle ni au texte du rapport (page 4). D'ailleurs, nous nous demandons pourquoi la liste contenue dans le rapport n'est pas reprise intégralement.

Article 4 : Respect de la sécurité et de l'ordre publics

Concernant l'alinéa 1 définissant les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, les moyens objectifs de vérifier la (non-)réalisation des lettres a et b sont connus. Cela étant, nous nous interrogeons sur les moyens à mettre en œuvre pour vérifier si un candidat à la naturalisation tombe sous le coup de la lettre c voire de la lettre d : doit-on faire des recherches sur internet, par exemple ?

Concernant l'alinéa 3 et l'exigence d'un extrait de casier judiciaire produit par les autorités et non pas par le requérant : le droit de cité communal étant octroyé par les communes, elles doivent pouvoir consulter elles-mêmes la banque de données VOSTRA. Si, dans le contexte de la naturalisation ordinaire, l'idée est que la Confédération oblige les autorités cantonales à fournir une prestation aux communes (délivrance d'un extrait de casier judiciaire), il s'agirait là, à notre sens, d'une violation de la répartition des compétences telle que prévue par l'article 38 de la Constitution fédérale. D'ailleurs, dans cette dernière hypothèse, se pose aussi la question de la nécessité d'une autorisation donnée par l'administré, pour le canton transmette à la commune l'extrait de casier judiciaire VOSTRA.

Article 5 : Respect des valeurs de la Constitution

S'agissant de la déclaration de loyauté (alinéas 2 et 3), nous demandons que le moment de la signature et de la production de ce document soit précisé dans l'ordonnance. Nous demandons aussi que le contenu de ce document soit entièrement rédigé par la Confédération, puisqu'il est exigé par elle : les cantons éviteront ainsi de créer chacun de leur côté un document potentiellement inadéquat.

Article 6 : Attestation des compétences linguistiques

Nous souhaitons que cet article précise que les cantons sont libres de décider s'ils veulent organiser ou non des tests linguistiques cantonaux. Nous considérons en effet que l'alinéa 3 est ambigu à ce sujet : il pourrait être lu comme instaurant, à terme, une obligation pour les cantons de proposer des tests linguistiques cantonaux.

Par ailleurs, pour des raisons de sécurité du droit, nous demandons que l'alinéa 2 lettre c soit précisé. La formulation actuelle est à notre sens trop vague et elle est en contradiction avec les explications du rapport (qui indiquent qu'il faut un diplôme, voir rapport, page 10 in fine).

Article 7 : Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation

Concernant l'alinéa 3, selon nous, cette exigence de trois ans sans aide sociale est disproportionnée, et cela risque d'être rapidement aussi l'appréciation des tribunaux. De surcroît, la question de l'existence d'une base légale suffisante pour poser une telle exigence par voie d'ordonnance se pose clairement : dans ces conditions, nous

exprimons notre opposition par rapport à une norme qui paraît d'emblée inapplicable. Nous nous interrogeons au demeurant sur les raisons de cette quotité de trois ans, le rapport ne contenant aucune explication à ce sujet. Nous relevons qu'un tel délai instaure une situation disproportionnée par rapport aux autres normes, où le remboursement a un effet guérisseur (dettes d'impôts, poursuites).

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la manière de traiter les situations de personnes au bénéfice de l'aide sociale et suivant, dans ce cadre, une formation en vue de leur réinsertion professionnelle.

Article 8 : Encouragement de l'intégration des membres de la famille

Nous relevons que la vérification de la réalisation des conditions de cet article revêt un caractère assez subjectif, dépendant de la sensibilité de l'examineur, de l'autorité rendant la décision, voire de l'autorité statuant sur recours.

Article 9 : Dérogation aux critères d'intégration

Nous saluons l'instauration d'un tel article. A toutes fins utiles, nous relevons que le rapport évoque par erreur des lettres d et e (alors que les critères de d et e ont tous été intégrés dans la lettre c).

Article 10 : Union conjugale

Nous demandons qu'une norme similaire soit instaurée pour les cas de partenariat enregistré avec un ressortissant suisse, cas échéant lorsque sera connu le résultat des initiatives parlementaires fédérales (« Egalité du partenariat enregistré et du mariage devant la procédure de naturalisation »).

Article 12 : Compétence

Concernant l'alinéa 2, la mise en application de cet article ne nous paraît pas aller dans le sens d'une simplification administrative, ni s'inscrire dans le contexte mis en avant par le rapport (« supprimer ou du moins atténuer les effets négatifs de la mobilité au sein de la Suisse », voir rapport, page 4, commentaire ad article 2 alinéa 1).

Toujours concernant l'alinéa 2, pour des raisons de sécurité du droit, nous demandons que l'ordonnance précise comment se passe le dessaisissement du canton : faut-il une décision formelle, avec voies de droit, classant la demande de naturalisation ? faut-il un échange de points de vue sur la compétence avec le « nouveau canton » ? Une rédaction plus précise de l'alinéa 2 est à notre sens indispensable, puisque la nouvelle disposition de la LN à ce sujet (article 18 alinéa 2 nLN) vise à harmoniser les différentes réglementations cantonales (voir rapport, page 16, commentaire ad article 12 alinéa 2).

Articles 12 et suivants, relatifs à la procédure de naturalisation ordinaire :

Selon notre interprétation, l'article 9 de la nouvelle LN, lu en relation avec l'article 61 alinéa 2 LEtr et avec les Directives du SEM¹, permettrait à un titulaire de permis C, résidant à l'étranger avec l'autorisation de l'autorité (article 61 alinéa 2 in fine LEtr), de déposer une demande de naturalisation ordinaire depuis l'étranger et, cas échéant, de vivre à l'étranger pendant une partie du traitement de sa demande. Dans ce cas, la

¹ I Domaine des étrangers, page 81, chiffre 3.4.4 Maintien de l'autorisation d'établissement en cas de séjour à l'étranger

durée de son séjour à l'étranger ne sera, par définition, pas comptée dans la durée du séjour en Suisse (article 33 nLN), sauf s'il s'agit d'un séjour d'une durée inférieure à un an (article 16 P-OLN).

Il s'agirait alors de définir une procédure pour ces demandes déposées à l'étranger, indiquant l'autorité compétente pour recevoir les demandes et les traiter, ainsi que le canton d'attribution.

Qu'en est-il aussi d'un séjour à l'étranger, une fois déposée la demande ?

En bref, selon nous, l'ordonnance manque cruellement de précision quant à la nécessité ou non de résider en Suisse durant tout ou partie de la procédure de naturalisation ordinaire (cela également compte tenu de l'article 12 alinéa 2 P-OLN).

Article 16 : Séjour

Nous saluons le fait que désormais la nLN et, par voie de conséquence, l'OLN soient plus précises et mieux coordonnées avec les dispositions en matière de droit des étrangers.

Nous relevons toutefois que le projet d'ordonnance semble ne pas respecter la volonté du législateur fédéral (voir Message, page 2672, commentaire ad article 33 in fine), pour lequel les vacances d'une durée supérieure à six mois et jusqu'à une année étaient incluses dans la notion d'« avoir quitté la Suisse pour une courte durée avec l'intention d'y revenir ».

Nous relevons enfin et surtout que ces notions de « séjour qui compte pour la naturalisation » et « séjour qui ne compte pas pour la naturalisation » sont difficiles à comprendre dans un contexte de séjour à l'étranger. Nous requérons des précisions, si possible au niveau de l'ordonnance (préciser qu'il faut être autorisé à séjourner à l'étranger) et en tout cas au niveau des Directives, avec des exemples.

Article 22 : Délai pour la réalisation d'enquêtes

Nous relevons que l'instauration de ce délai d'ordre pour les enquêtes dans les dossiers de compétence fédérale risque de prêterit les dossiers de naturalisations ordinaires, les dossiers fédéraux devenant en quelque sorte prioritaires.

Il est aussi demandé aux gouvernements cantonaux de prendre position sur les adaptations à apporter à la législation cantonale et sur le temps nécessaire pour leur mise en œuvre. A cet égard, il est précisé à l'attention des cantons que la nouvelle LN et son ordonnance seraient en principe prévues pour entrer en vigueur au printemps 2017.

Nous demandons **un report de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle LN et de l'ordonnance**, afin d'avoir un temps suffisant pour adapter la législation cantonale et mettre en place la pratique. Nous demandons que ce report soit à la date la plus

éloignée possible au vu des différentes demandes des cantons en la matière, et qu'il soit **d'au minimum six à huit mois**.

Il est hasardeux de mener le projet législatif cantonal en ne connaissant pas les résultats de la présente consultation ni la teneur exacte de la future ordonnance. A priori, il faudra faire les opérations suivantes :

- Projet législatif, préparé par un groupe de travail.
- Installation d'une collaboration avec les autres autorités cantonales (centres sociaux régionaux, etc.).
- Mise en conformité des outils existants et mise en place de nouveaux outils (procédures, marches à suivre, formulaires, etc.).
- Information à mettre en place auprès du public-cible, soit notamment les communes, pour une bonne compréhension des changements (newsletters, site internet, formations, etc.).

Par ailleurs, vu la nouvelle donne (procédure très alourdie, marge de manœuvre cantonale réduite), il n'est pas exclu que la future loi cantonale fasse l'objet d'un référendum et/ou d'une requête à la Cour constitutionnelle, ce qui retardera d'autant l'entrée en vigueur. Pour les mêmes motifs, nous ne pouvons en aucun cas préjuger de la volonté du Grand Conseil vaudois et de l'accueil qu'il réservera au projet préparé par le groupe de travail et présenté par le Conseil d'Etat.

En vous remerciant d'avance pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SPOP (Chef de service, Division communes et nationalité et Secteur juridique)