



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur l'institution d'une dispense d'assermentation pour les naturalisations

1. RAPPEL DU CONTEXTE

1.1. Annulation des cérémonies de naturalisation en période de pandémie (COVID-19)

Suite aux recommandations de l'Office fédéral de la santé publique, le Conseil d'Etat a été amené à prendre plusieurs mesures de sécurité et d'hygiène en lien avec l'apparition du coronavirus (COVID-19) sur son territoire, jusqu'à la mise en œuvre des plans d'urgence en cas de pandémie pour l'ensemble de l'administration cantonale depuis la mi-mars 2020.

Les prestations de serment sont organisées par le secteur des naturalisations du Service de la population (SPOP) à des dates planifiées plusieurs mois à l'avance, en fonction de l'agenda du Conseil d'Etat. Les cérémonies des 29 janvier et 12 février 2020 ont pu avoir lieu normalement. Pour le premier semestre 2020, les dates suivantes étaient également réservées: 18 mars, 1^{er} et 29 avril, 13 mai, 10 juin et 24 juin. Six prestations de serment sont également agendées du 26 août au 25 novembre 2020.

Les convocations pour la cérémonie du 18 mars 2020 ont été envoyées par le secteur des naturalisations du SPOP plusieurs semaines à l'avance comme usuellement. Tout a été mis en œuvre pour que cette cérémonie puisse être maintenue (distance sociale, interdiction au public, etc...) mais il s'est rapidement avéré que cet événement ne pourrait pas avoir lieu. Les personnes convoquées, soit près de 350 candidats à la naturalisation, ont reçu une information par courrier en ce sens.

En raison de la mise en œuvre des plans d'urgence en cas de pandémie et de l'interdiction de rassemblements prononcée par le Conseil fédéral mi-mars, les prestations de serment ne peuvent plus être organisées jusqu'à nouvel avis. D'ici le 30 avril 2020, trois cérémonies auront été annulées ce qui représente plus de 1'000 personnes qui n'auront pas eu la possibilité de prêter serment. Pour avoir une estimation du nombre total de personnes n'ayant pas pu devenir suisses en raison de l'annulation des trois prestations de serment, il faut encore comptabiliser les mineurs (dossiers familiaux), dispensés de prêter serment. On arrive à un total de près de 1'800 personnes.

Les cérémonies du mois de mai et du mois de juin 2020 (trois cérémonies) ne pourront vraisemblablement pas non plus être maintenues, le Conseil fédéral ne prévoyant pas pour l'heure de lever l'interdiction des rassemblements de plus de cinq personnes.

Au vu de ce qui précède et si aucune prestation de serment ne peut avoir lieu avant l'été, 3'600 personnes sont susceptibles de ne pas pouvoir devenir suisse en raison de circonstances exceptionnelles qui ne sont pas de leur fait.

1.2. Mesures organisationnelles

Des milliers d'administrés voient leur procédure de naturalisation en suspens alors qu'ils ont été convoqués pour une prestation de serment ou étaient sur le point de l'être. Dans une situation aussi particulière que celle liée à la pandémie actuelle et du fait de l'incertitude des mesures qui devront être prises dans les mois à venir, il convient de trouver une solution pragmatique et rapide pour les candidats concernés.

La première mesure serait de prolonger le délai légal de six mois par décision départementale afin que les personnes concernées prêtent serment dès que cela s'avérera concrètement possible. Cette option n'est pas souhaitable quelle que soit l'organisation choisie.

En effet, si les dates prévues au deuxième semestre 2020 sont utilisées pour les 3'600 candidats en attente, il y aura un retard chronique de plusieurs mois dans le traitement des demandes de naturalisation. Or, le SPOP fait déjà face à un volume de travail conséquent du fait que les dossiers traités sous l'égide du nouveau droit sont déposés en masse et doivent être traités en parallèle des demandes déposées sous l'ancien droit, qui continuent à être envoyées par centaine par les plus grandes communes vaudoises.

La solution d'ajouter des nouvelles dates de cérémonie ne peut pas non plus être retenue car cela engendrerait un travail trop conséquent pour le secteur des naturalisations en termes d'organisation (convocations, présence sur place, etc...), les intervalles entre deux cérémonies devenant trop courts. Par ailleurs, l'Aula des Cèdres de la Haute école pédagogique (HEP), lieu où se tiennent habituellement les prestations de serment, ne peut être mise à disposition à de nouvelles dates en 2020. La réservation d'autres salles est quant à elle coûteuse, compliquée, voire impossible aux échéances prévues.

Par ailleurs, le report des cérémonies, impliquerait une augmentation non négligeable du nombre de dossiers à traiter par la division étrangers pour le renouvellement de permis de séjour et d'autorisations d'établissement échus dans l'intervalle alors que ce secteur du SPOP est déjà fortement sollicité.

Enfin, de nombreux candidats à la naturalisation attendent déjà depuis plusieurs années de devenir suisses et il semblerait disproportionné de les faire attendre encore plusieurs mois pour des raisons indépendantes de leur volonté et dont ils subissent déjà les effets sur bien d'autres plans.

Par conséquent, nous privilégions la dispense de prestation de serment pour l'ensemble des candidats à la naturalisation, qui n'ont pas pu être convoqués à une cérémonie en raison de la pandémie. Il s'agit d'une solution pragmatique, avantageuse pour ces futur-e-s citoyennes et citoyens suisses et réalisable pour l'administration cantonale.

1.3. Prestation de serment : principe

Le droit fédéral régit le domaine de la naturalisation mais laisse une marge de manœuvre aux cantons sur plusieurs points, notamment l'organisation de la procédure.

Dans le Canton de Vaud, le candidat à la naturalisation, qui remplit toutes les conditions formelles et matérielles requises par la législation fédérale et cantonale, doit prêter serment devant le Conseil d'Etat ou une délégation de celui-ci lors d'une cérémonie officielle au sens de l'article 38 alinéa 1 de la loi du 19 décembre 2017 sur le droit de cité vaudois (LDCV). Il s'agit d'une étape à part entière du processus de naturalisation sans laquelle le candidat ne peut devenir suisse, sous réserve de certaines exceptions restrictives. En effet, tout candidat qui ne prête pas serment dans un délai de six mois à compter de la convocation à la cérémonie verra sa procédure clôturée (art. 38 al. 3 LDCV).

La LDCV s'applique aux demandes de naturalisation ayant été déposées sous l'égide du nouveau droit, soit à compter du 1^{er} janvier 2018. A ce jour, le secteur des naturalisations du Service de la population (SPOP) traite encore en parallèle de nombreuses demandes sous l'égide de l'ancienne législation en la matière et notamment la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (aLDCV). L'exigence de prêter serment devant le Conseil d'Etat ou une délégation de celui-ci était déjà inscrite dans ce texte (art 18 al. 2 aLDCV). Il en va de même de la caducité de la procédure de tout candidat n'ayant pas prêté serment, sans raison valable, dans les six mois à compter de la réception de la convocation (art. 18 al. 3 aLDCV).

1.4. Dispenses

Le droit cantonal vaudois prévoit deux catégories de dispense de prestation de serment :

- Dispense pour les mineurs : le candidat à la naturalisation qui n'a pas atteint l'âge de 12 ans révolus (art. 40 al. 1 LDCV) ou de 14 ans révolus (art. 20 aLDCV) n'est pas convoqué à la cérémonie de naturalisation ;
- Dispense pour de justes motifs (art. 40 al. 1 LDCV et 21 aLDCV): certaines situations exigent une appréciation particulière et exceptionnelle de l'autorité compétente. Dans le Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud n°20 du 24 août 2014 (p. 2804), il est expressément mentionné qu'une dispense est possible lorsqu'on peut invoquer des raisons de santé, à savoir un handicap grave ne permettant pas de prêter serment ou une hospitalisation durable du candidat. Dans la pratique actuelle, la majorité des dispenses sont en effet en lien direct avec l'état de santé du requérant ou un handicap.

L'article 40 LDCV permettrait de dispenser toutes les personnes qui en feraient la demande en raison du risque de contamination lié au COVID-19, si les cérémonies étaient maintenues. En revanche, cette disposition ne permet pas à l'autorité de dispenser d'office l'ensemble des participants de la prestation de serment.

Aucune disposition légale existante ne permet donc de dispenser, en masse et sans requête individuelle, des candidats à la naturalisation de la prestation de serment.

1.5. Dispense générale exceptionnelle en période de pandémie

La mise en œuvre des plans d'urgence en cas de pandémie a nécessité l'annulation de plusieurs cérémonies de naturalisation. Il ne s'agit plus de dispenser uniquement les personnes mineures ou un nombre restreint de candidats pour de justes motifs individuels. Vu le contexte extraordinaire et pour toutes les raisons expliquées ci-dessus, il paraît proportionné et pragmatique de dispenser un nombre conséquent de candidats à la naturalisation, mineurs et majeurs, n'ayant pas pu prêter serment pour une raison parfaitement valable mais indépendante de leur volonté, à savoir la pandémie du COVID-19. Seul un décret adopté par le Grand Conseil peut permettre de mettre en œuvre une telle dispense.

Sur les 350 personnes qui ont été avisées de l'annulation de la cérémonie du 18 mars 2020, la très grande majorité a contacté le secteur des naturalisations afin de savoir s'il était possible de devenir suisse de suite, sans passer par la prestation de serment. Toutefois, on ne peut pas nier le caractère hautement symbolique d'une prestation de serment devant le Conseil d'Etat, synonyme d'une reconnaissance du parcours de vie des candidats à la naturalisation. Par conséquent, tout candidat qui exprimera expressément le souhait de ne pas être dispensé verra sa requête acceptée et attendra donc d'être convoqué à la première cérémonie qui pourra être organisée.

2. EXPOSE DES MOTIFS

2.1 L'annulation des cérémonies de naturalisation en période de pandémie, pour des motifs sanitaires, implique que le Conseil d'Etat puisse accorder la naturalisation sans assermentation pendant le temps nécessaire. Il s'agit de ne pas prolonger inutilement la procédure de naturalisation des candidats qui remplissent les conditions légales requises et ont réussi avec succès toutes les étapes de la procédure. Cette mesure permettra également de soulager le secteur des naturalisations en termes d'organisation et d'éviter un retard chronique dans le traitement des demandes.

2.2 La naturalisation sans assermentation est une mesure temporaire et urgente. Plusieurs milliers de candidats attendent de pouvoir bénéficier de cette possibilité afin de devenir suisses à la fin d'une procédure de naturalisation qui peut prendre parfois plusieurs années. L'urgence est également requise afin que le SPOP ne se trouve pas en surcharge tant sous l'angle du renouvellement des permis de séjour et autorisations d'établissement des candidats ainsi que pour l'organisation des cérémonies.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelle, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent EMPD est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 qui prévoit à son article 69 que l'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers et que la procédure est rapide et gratuite.

Il en va de même de la conformité aux dispositions fédérales et cantonales en matière de naturalisation et notamment des deux lois cantonales sur le droit de cité vaudois actuellement en vigueur (LDCV et aLDCV).

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'adoption du projet de décret par le Grand Conseil n'aura pas de conséquences financières et pourra même éviter des dépenses supplémentaires pour des réservations de salles de cérémonies.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Aucune. La mesure proposée permettra au secteur des naturalisations du SPOP de s'organiser et d'utiliser de manière cohérente les ressources humaines qui lui sont attribuées pour 2020.

3.5 Communes

Les communes vaudoises, en leur qualité d'autorité de proximité, seront susceptibles de répondre à des questions ponctuelles qui pourraient leur parvenir mais le SPOP assumera l'entier de l'organisation en lien avec le présent EMPD.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Une dispense d'assermentation en cas de pandémie permettra à des milliers de candidats de devenir suisses dans des délais raisonnables. Les personnes concernées n'auront pas besoin de demander le renouvellement de leurs permis de séjour ou de leurs autorisations d'établissement, échus ou sur le point de l'être auprès de la division étrangers du SPOP.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

instituant une dispense d'assermentation pour les naturalisations

du 24 avril 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'article 18 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (aLDCV),

Vu l'article 38 de la loi du 19 décembre 2017 sur le droit de cité vaudois (LDCV),

Vu la pandémie liée au COVID-19 sévissant actuellement sur territoire vaudois,

décète

Art. 1

¹ En dérogation à l'article 38 de la loi du 19 décembre 2017 sur le droit de cité vaudois (LDCV) et de l'article 18 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (aLDCV), le Conseil d'Etat peut accorder la naturalisation sans assermentation.

Art. 2

¹ Le présent décret entre en vigueur à la date de sa publication. Il est en vigueur jusqu'au 30 Septembre 2020. Il peut être prorogé en cas de poursuite de la pandémie.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte et le mettra en vigueur conformément à l'article 2.

² Le présent décret n'est pas sujet au référendum facultatif.