

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de loi sur le droit de cité vaudois (nLDCV)

1. PREAMBULE

La minorité de la commission était composée de MM. Jérôme Christen et Jean-Michel Dolivo, auteur du présent rapport.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE : REFUS D'ENTRER EN MATIÈRE

Le 17 juin 2016, le Conseil fédéral a adopté l'Ordonnance sur la révision de la Loi sur la nationalité et décidé que cette nouvelle loi devra entrer en vigueur au 1er janvier 2018. La loi elle-même a été votée par le Parlement le 20 juin 2014. La nouvelle ordonnance sur la nationalité concrétise la loi du même nom. Cette nouvelle Loi sur la nationalité (nLN), comme son ordonnance d'application (OLN), fournissent plusieurs exemples de discrimination institutionnelle. Le projet de loi sur le droit de cité vaudois (nLDCV) constitue la loi d'application cantonale de cette nouvelle législation fédérale.

La minorité de la commission fait le constat que la nouvelle législation fédérale constitue un durcissement grave et inadmissible des conditions de naturalisation, tant sur le plan des conditions à remplir pour pouvoir déposer un dossier de naturalisation que dans les différentes étapes de la procédure. Ainsi, par exemple, pouvaient devenir Suisse ou Suissesse les étrangers et étrangères ayant 12 ans de séjour sur sol helvétique et qui étaient au bénéfice d'un permis B, C ou F, voire d'une carte de légitimation. Avec le nouveau droit, cette possibilité est réservée aux seuls titulaires d'un permis C ayant 10 ans de séjour en Suisse. Dans l'ancien droit, il était possible de déposer une demande pour la famille, ce ne sera plus le cas dès le 1^{er} janvier 2018. Les critères de naturalisation prévus dans l'ordonnance en application de la nouvelle loi mettent en question des droits fondamentaux. Nous y reviendrons. La Suisse exerce actuellement une pratique de naturalisation très restrictive, dont les conséquences sont notamment visibles lors des élections et des votations. En effet, un quart de la population domiciliée en Suisse ne peut y participer, faute de posséder la nationalité. S'ajoute à ce constat les nombreuses procédures de naturalisation en Suisse qui ne respectent souvent pas les droits fondamentaux liés aux droits de procédures. En 2003, le Tribunal fédéral contestait la pratique exercée par certaines communes de Suisse alémanique, qui consistait à décider par les urnes (votations populaires au niveau communal) d'accorder ou non la naturalisation à ceux/celles qui le demandaient. Pour éviter toute décision arbitraire, une obligation de motivation est désormais impérativement requise en cas de refus. Force est pourtant de constater que le film « Les Faiseurs de Suisses » sorti en 1978 sera largement dépassé, avec le nouveau droit, dans la satire de l'absurdité et de l'arbitraire des écueils rencontrés sur la voie de la naturalisation ...

L'article 69 de la Constitution vaudoise dispose que l'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers. Les nouvelles règles fédérales vont à l'encontre de cet objectif fixé expressément dans la Constitution et accepté en votation populaire. La minorité de la commission propose dès lors que le Grand Conseil n'entre pas en matière sur une éventuelle loi d'application. Qu'impliquerait un tel refus ? Il constituerait un acte politique de refus de dispositions qui vont très clairement à l'encontre de la volonté populaire exprimée lors de l'adoption de la nouvelle Constitution. Certainement ce refus

engagerait un bras de fer, politique et public, entre le canton et la Confédération. Ce bras de fer paraît indispensable à la minorité pour signifier une opposition de fond à cette nouvelle législation. Pour les personnes qui déposeraient une demande de naturalisation dans le canton à partir du 1 janvier 2018, cela ne poserait pas de problème immédiat. Le droit fédéral s'applique d'office. Leur dossier de naturalisation serait enregistré, mais pas immédiatement traité en application de ce droit. Vu le nombre extrêmement élevé de demandes de naturalisation, présentées sous l'ancien droit et encore en souffrance dans de très nombreuses communes, ces nouvelles demandes devront de toute façon attendre ! Il faut savoir que le nombre de demandes de naturalisation a littéralement explosé cette dernière année, en prévision du durcissement annoncé des conditions exigées à partir du 1^{er} janvier 2018.

La minorité de la commission a pris acte que le projet de nLDCV présenté par le gouvernement utilise les quelques possibilités données par la législation fédérale de marges de manœuvre du canton pour limiter un tant soit peu ce durcissement sévère des procédures de naturalisation. Bien évidemment la minorité ne peut que s'en féliciter, mais ces quelques marges de manœuvre ne doivent pas faire illusion : sur le fond, il s'agit d'une régression grave en matière d'ouverture de la Suisse et du canton à l'intégration par la naturalisation.

Comme déjà dit, certaines dispositions de la nLN et de son ordonnance d'application violent des droits fondamentaux. Le droit à la sphère privée et la liberté d'opinion s'y trouvent excessivement limités. De plus, l'on peut se poser la question suivante: les critères de refus pour les personnes ayant purgé une peine de prison ainsi que pour les bénéficiaires de l'aide sociale enfreignent l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution fédérale à son article 8 al 2, soit ² *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.*

Une des conditions de base pour la naturalisation contenue dans la nLN est la démonstration d'une «familiarisation avec les conditions de vie en Suisse». L'OLN définit qu'il s'agit premièrement de connaissances de base sur la géographie, l'histoire et l'instruction civique suisses. Vient ensuite la participation à la vie sociale et culturelle de la société, et finalement le maintien d'un contact avec des personnes d'origine suisse. Le rapport explicatif mentionne en outre la nécessité d'une connaissance des traditions et des sites touristiques suisses ainsi que l'appartenance à un club ou la participation aux fêtes et occasions locales. Ces critères posent des problèmes de droits fondamentaux à deux niveaux. L'on constate tout d'abord qu'ils sont formulés de manière très floue. Leur interprétation au niveau communal peut ainsi largement varier d'un lieu à l'autre, aboutissant à des décisions arbitraires. Par ailleurs, l'impératif de participer à des fêtes, des activités d'un club ou de faire du bénévolat constitue un empiètement massif sur le droit fondamental à la sphère privée. Il en est de même pour l'obligation d'entretenir des contacts avec des Suisses et Suissesses.

L'exigence du «respect des valeurs de la Constitution» est précisée dans l'article 5 de la nLN. Ces valeurs comprennent les «principes de l'état de droit», ainsi que les «droits fondamentaux tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté de conscience, de croyance, d'opinion», ainsi que l'obligation d'éducation et d'effectuer le service militaire. Il est donc prévisible que ces valeurs abstraites laissent beaucoup d'espace pour des interprétations controversées. En effet, comment prouver que quelqu'un respecte ou non ces valeurs? Le rapport explicatif mentionne à ce propos que «des convictions ou un comportement contraires à ces droits fondamentaux de la part du /de la candidat-e témoignent d'une intégration insuffisante; il peut s'agir d'un manque de tolérance à l'égard d'autres communautés ou religions, ou de l'approbation d'un mariage forcé. Les personnes concernées doivent être exclues de la naturalisation». De toute évidence, des opinions («confessions») ou manières de se comporter qui ne correspondraient pas de quelque manière peuvent être sanctionnées dans la procédure de naturalisation, bien qu'il ne s'agisse pas de délits pénaux. Pour vérifier ces différents critères, un examen des convictions et croyances des candidat-e-s à la naturalisation est nécessaire, ce qui crée un système hautement paradoxal. En effet, la garantie constitutionnelle de la liberté d'opinion englobe également des opinions critiques à l'encontre de telles ou telles valeurs inscrites dans la Constitution fédérale. L'ordonnance permet désormais d'identifier ces opinions critiques et d'en faire une condition de refus. Jusqu'ici, l'on pouvait

naïvement supposer qu'un droit fondamental tel que la liberté d'opinion était valable pour tout le monde. Pourtant, dans le cas venant d'être présenté, les opinions non-conformes priment sur les droits fondamentaux en étant utilisées comme instrument à l'encontre des candidats et candidates à la naturalisation. La liberté d'opinion est dès lors contournée et sabotée au nom d'une pseudo morale « sacrée ». Il ne s'agit ici de rien d'autre que d'une forme de patriotisme constitutionnel aux allures de totalitarisme.

L'article 4 (al. 2) nLN stipule que la plupart des antécédents judiciaires d'un candidat ou d'une candidate à la naturalisation sont un critère de refus tant que ces antécédents sont visibles pour le Secrétariat d'Etat aux migrations dans le système d'information de registre des peines VOSTRA. Le critère du casier judiciaire fait aujourd'hui déjà partie intégrante du processus de naturalisation. Cependant, seul l'extrait du casier judiciaire est pris en compte. À l'avenir, une naturalisation sera exclue aussi longtemps qu'une inscription consultable par la Confédération et les cantons figurera dans le casier judiciaire, ce qui veut dire nettement plus longtemps que sur l'extrait de casier judiciaire. En conséquence, les étrangers/étrangères ayant commis des infractions pénales mineures et qui souhaitent acquérir la nationalité devront désormais patienter davantage encore avant de déposer une demande de naturalisation.

Enfin, l'OLN définit que le critère de «participation à la vie économique», conformément à l'article 12 al. 1 d. de la nLN, n'est pas rempli «lorsque le/la candidat-e a perçu une aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de sa demande ou qu'il est dépendant de l'aide sociale durant sa procédure de naturalisation». Selon la nLN, une personne est considérée comme intégrée lorsqu'elle participe à la vie économique ou acquiert une formation, ou encore lorsqu'elle dispose d'une fortune suffisante. Les étrangers/étrangères qui n'exercent aucune activité lucrative mais possèdent des moyens financiers suffisants ne sont dès lors pas exclu-e-s d'une éventuelle naturalisation. Le rapport explicatif au projet d'ordonnance justifie les prescriptions de l'art. 12 al. 1 let. d nLN (participation à la vie économique ou acquisition d'une formation) par «le principe de l'indépendance financière». Toute personne qui remplit cette condition sera alors considérée comme intégrée. Selon ces termes, les Suisses/ Suissesses percevant une aide sociale valent comme «non intégré-e-s», car ils ne satisfont pas complètement l'exigence d'une indépendance financière. Ainsi le législateur fait un pas de plus en direction d'une marginalisation et d'une stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale. Le danger d'une discrimination sur la base de la situation financière se concrétise en outre à travers l'art. 4 al. 1 lit. a et b de l'ordonnance. Selon le rapport explicatif, «[les] cas d'arriérés d'impôts, de loyers, de primes d'assurance-maladie ou d'amendes, [...] ou, en général, d'accumulation de dettes» doivent également être considérés comme un obstacle à la naturalisation. Le critère d'exclusion très stricte qu'est la perception de l'aide sociale durant les trois ans précédant une demande de naturalisation est un standard minimum, qui peut être renforcé au niveau cantonal. Cela a déjà été fait, notamment lors de la révision du droit à l'aide sociale du canton de Berne. Cette condition apparemment incontournable peut cependant être soumise à une certaine marge d'appréciation. L'article 9 de la nLN donne en effet la possibilité aux autorités de déroger au critère d'exclusion du fait de la perception de l'aide sociale en cas de handicap, de maladie grave, de difficultés à lire et à écrire (illettrisme), et pour les personnes vivant dans la pauvreté bien qu'ils travaillent et assumant des charges d'assistance familiale (familles monoparentales). Mais cette clause, assimilable à une «mesure de clémence», est à double tranchant. Elle donne aux autorités une forme de toute puissance leur permettant de décider si les personnes qu'elles ont en face d'elles sont de «bons» ou de «mauvais» bénéficiaires de l'aide sociale, de «bons» ou de «mauvais» pauvres. En suivant la logique de ces critères de dérogation, la naturalisation est transformée en un acte de charité et de générosité. Il en résulte des inégalités dans le traitement des demandes de naturalisation et, passant, une discrimination institutionnelle des candidat-e-s à la naturalisation au bénéfice de l'aide sociale. La discrimination sur la base de la position sociale dans la société est pourtant interdite par l'art. 8 de la Constitution fédérale. D'après le message explicatif accompagnant la nouvelle ordonnance, c'est justement cette mesure de clémence qui permettrait à la nouvelle loi de ne pas tomber dans l'écueil de la discrimination institutionnelle et de respecter le principe de proportionnalité. Un raisonnement qui traduit bien une posture toujours plus courante en matière de droits des étrangers. Pour compenser des lois aussi dures que possible qui violent allègrement les principes de l'état de droit, le législateur se contente de faire passer en urgence et par la petite porte des mesures d'exception censées remplacer les garanties fondamentales bafouées.

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet d'EMPL sur le droit de cité vaudois (nLDCV)

Lausanne, le 8 novembre 2017

Le rapporteur de la minorité :
(Signé) Jean-Michel Dolivo