

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**modifiant le décret du 16 juin 2020 instituant 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. En revanche, en raison notamment de l'interdiction de rassemblements prononcée par le Conseil fédéral mi-mars, les neuf prestations de serment suivantes ont dû être annulées : 18 mars, 1^{er} et 29 avril, 13 mai, 10 et 24 juin, 26 août ainsi que 9 et 30 septembre 2020.

En date du 16 juin 2020, un décret a été adopté par le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. Ce dernier prévoit que le Conseil d'Etat peut accorder la naturalisation sans assermentation et cela contrairement à l'obligation découlant de l'article 38 de la loi du 19 décembre 2017 sur le droit de cité vaudois (LDCV), pour une période courant jusqu'au 30 septembre 2020. Ce décret aura permis de naturaliser près de 3'500 personnes jusqu'à fin septembre. Ces dernières ont pu devenir suisses en toute sécurité et en dépit de circonstances exceptionnelles qui ne sont pas de leur fait.

Trois cérémonies sont encore agendées en fin d'année 2020, soit les 28 octobre, 11 et 25 novembre. Par ailleurs, une dizaine de dates ont été réservées pour 2021. Toutefois, le Conseil d'Etat se voit contraint de renoncer à mettre des cérémonies sur pied dans l'immédiat. En effet, les prestations de serment ont habituellement lieu à l'Aula des Cèdres, au sein de la Haute école pédagogique (HEP). Cette salle ne peut désormais accueillir que 94 personnes au total. Cela complexifie considérablement l'organisation de ces événements, usuellement prévus pour 350 candidats, le public et les collaborateurs de l'administration sur place. Cela représente également une mise en danger des personnes concernées qui semble disproportionnée dans un contexte de hausse du nombre de contaminations COVID-19 sur le Canton de Vaud. Cette proposition va par ailleurs dans le sens du lot de mesures sanitaires complémentaires décidées par le Conseil d'Etat et entrées en vigueur le 17 septembre 2020, avec notamment l'interdiction de rassemblements de plus de 100 personnes.

Seule une prorogation du décret permettrait de naturaliser les candidats à la naturalisation sans prestation de serment au-delà du 30 septembre 2020.

1.2. Mesures organisationnelles

Le décret, adopté par le Grand Conseil le 16 juin 2020, a constitué une solution pragmatique et rapide pour les milliers de candidats concernés.

A ce jour, les mesures qui pourraient être envisagées pour éviter la prorogation du décret du 16 juin 2020, sont les mêmes qu'au printemps dernier.

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, qui a été admise récemment par la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (GE.2019.0192), n'est pas souhaitable quelle que soit l'organisation choisie.

Tout d'abord, nous ne sommes pas en mesure de savoir si des cérémonies pourront effectivement être organisées en 2021. Par ailleurs, si on décale les dates de fin 2020 à 2021, il y aura un retard chronique 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 centaines 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 une charge trop importante pour l'agenda des membres du Conseil d'Etat et 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. La HEP a d'ailleurs considérablement réduit sa capacité d'accueil. La réservation d'autres salles est quant à elle coûteuse, compliquée, voire impossible.

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.

Avec une hausse considérable des cas de COVID-19 et un durcissement des mesures sanitaires sur le Canton de Vaud, la situation actuelle est similaire à celle du printemps dernier. Nous privilégions dès lors la prorogation du décret du 16 juin 2020. Les candidats concernés pourront ainsi être dispensés de prestation de serment pour une période déterminée dans le temps. Il s'agit des candidats qui remplissent les conditions requises par le droit suisse en matière de naturalisation, qui ont déjà obtenu l'autorisation fédérale et dont la décision de naturalisation doit être rendue dans les mois à venir, soit en période de pandémie. La dispense générale d'assermentation, temporaire, est une solution pragmatique, avantageuse pour les 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 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 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, ce qui impliquerait toutefois une démarche de la part de chaque candidat ainsi qu'une charge de travail supplémentaire pour le SPOP. 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 des cérémonies de naturalisation depuis mars 2020. 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 le décret adopté par le Grand Conseil le 16 juin 2020 a rendu possible la mise en œuvre d'une telle dispense. La situation sanitaire ne s'étant pas améliorée dans l'intervalle, il convient de prolonger cette mesure.

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. Toutefois,

de nombreux remerciements sont parvenus au SPOP de la part de candidats soulagés de ne pas devoir attendre encore plusieurs mois avant d'être naturalisés mais également rassurés de ne pas devoir prendre le risque de se rendre à une manifestation relativement importante.

Seuls deux administrés, sur environ 3'500 candidats, ont émis le souhait d'attendre qu'une cérémonie ait lieu pour pouvoir prêter serment devant le Conseil d'Etat, demandes à laquelle le SPOP a accédé comme cela avait été annoncé via l'exposé des motifs et projet de décret (EMPD) du décret initial.

Afin de combler en partie l'absence de cérémonie et conformément à la demande de la commission parlementaire, un courrier sous signature du Chef du département de l'économie, du sport et de l'innovation (DEIS) a été joint à la décision de naturalisation. Une petite attention a également été prévue sous la forme d'un parchemin où figure la promesse solennelle que tout candidat doit respecter.

2. EXPOSE DES MOTIFS

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 ont passé avec succès toutes les étapes du processus de naturalisation et pour lesquels la décision finale devrait être rendue durant la période de validité du décret. Cette mesure a déjà permis, en trois mois de soulager le secteur des naturalisations en termes d'organisation et d'éviter un retard chronique dans le traitement des demandes. La situation sanitaire n'ayant pas évolué positivement, il convient de prolonger ladite mesure.

La naturalisation sans assermentation est une mesure temporaire et urgente. Plusieurs milliers de candidats ont déjà pu bénéficier de cette possibilité afin de devenir suisses à la fin d'une procédure de naturalisation qui peut prendre parfois plusieurs années. Il convient de poursuivre cette démarche. 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 que pour l'organisation des cérémonies.

Le décret du 16 juin 2020 prévoit à son article 2 qu'il est en vigueur jusqu'au 30 septembre 2020 mais peut être prorogé en cas de poursuite de la pandémie. Cette dernière est toujours d'actualité et il convient dès lors de prolonger pour une durée supplémentaire de six mois la validité dudit décret en modifiant celui-ci. La naturalisation sans assermentation par le Conseil d'Etat doit avoir lieu pendant la période de validité du décret. Les candidats, pour lesquels le dossier serait prêt à être soumis à la prestation de serment pendant la durée de validité du décret, devront être convoqués à une cérémonie de naturalisation afin de parfaire leur demande de naturalisation, si le Conseil d'Etat ne parvient pas à prononcer la naturalisation avant la caducité dudit décret.

Dans la mesure où il est difficile de pronostiquer la manière dont la situation sanitaire va évoluer ces prochains mois, il paraît raisonnable de prévoir la possibilité, pour le Conseil d'Etat, de prolonger par voie d'arrêté, la durée de la dispense d'assermentation afin d'éviter de devoir solliciter le Grand Conseil une nouvelle fois pour une situation identique. Pour ne pas vider l'article 38 LDCV de tout sens, il semble raisonnable de limiter cette compétence à une durée maximale d'un an après le 31 mars 2021, soit de permettre au Conseil d'Etat d'arrêter deux prolongations de six mois.

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 aux 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

Néant. 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 fin 2020 et 2021.

3.5 Communes

Les communes vaudoises, en leur qualité d'autorités 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.

3.10 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 est la seule solution permettant 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 de proroger le décret du 16 juin 2020 comme suit :

PROJET DE DÉCRET

modifiant celui du 16 juin 2020 instituant une dispense d'assermentation pour les naturalisations

du 11 novembre 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

Article Premier

¹ Le décret du 16 juin 2020 instituant une dispense d'assermentation
pour les naturalisations est modifié comme il suit :

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. 2

¹ Le présent décret entre en vigueur à la date de sa publication. Il est en vigueur jusqu'au 31 mars 2021.

² En cas de poursuite de la pandémie, il peut être prorogé par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté pour une durée de six mois. Le Conseil d'Etat peut faire usage de la prorogation à deux reprises au maximum.

Article 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.