

Université de Berne – Université de Lausanne

Certificat de formation continue en archivistique, bibliothéconomie et sciences de
l'information (CAS ALIS)

**Le parcours d'un dossier de demande de
naturalisation : étude du processus au niveau
communal.
L'exemple d'Yverdon-les-Bains**

Patricia Brand
Juillet 2021

Travail réalisé sous la direction de M. Arthur Bissegger

Déclaration

« Je déclare par la présente avoir rédigé ce travail personnellement et n'avoir utilisé d'autres sources que celles indiquées. J'ai signalé en tant que tels tous les passages repris des sources, de façon littérale ou du point de vue du sens. Je sais que, dans le cas contraire, le Sénat de l'Université de Berne et la Direction de l'Université de Lausanne sont légitimés à retirer le titre décerné sur la base du travail. »

Fait par Patricia Brand, le 26 juillet 2021

P.4

Le contenu de ce travail est confidentiel.

Remerciements

Toute ma gratitude va à mon conjoint et à mes deux petits garçons pour leur patience, leur tolérance et leur soutien durant ces longues heures de travail réparties sur quelques petits mois, à mes parents et beaux-parents pour leur présence.

Mes sincères remerciements également à mes collègues du Secrétariat général de la Ville d'Yverdon-les-Bains, en particulier à Mmes Preeti Damon, Jeanne Perret et Laure Pellerin, ainsi qu'à M. David Boulaz pour m'avoir accordé de leur temps, éclairé sur leur pratique et donné les informations dont j'avais besoin pour mener à bien ce travail.

Un merci chaleureux également à ma collègue Mme Catherine Guanzini, archiviste, pour son soutien et ses conseils avisés, de même qu'à MM. Acacio Calisto et Mathias Walter des Archives cantonales vaudoises.

Enfin, je remercie tout particulièrement M. Arthur Bissegger pour sa disponibilité et ses nombreux conseils dans le cadre de la rédaction de ce travail.

Résumé

Ce travail a pour objet l'étude des compétences communales en matière de naturalisation et de la production documentaire correspondante à travers l'analyse du processus de traitement des demandes. Après la présentation des fondements théoriques de l'analyse de processus et leur objectif dans le cadre d'une politique de gestion documentaire, ce travail aborde l'évolution historique de la compétence Naturalisation au sein de l'administration communale d'Yverdon-les-Bains.

Il propose ensuite l'application des éléments théoriques au cas pratique choisi via des analyses fonctionnelles et séquentielles telles que celles préconisées par la norme ISO 26122. La première analyse consiste à définir les tâches de la commune et la seconde propose une description de l'enchaînement des différentes opérations du processus.

Grâce à ces méthodes, une structure de classement assortie de règles de conservation a pu être élaborée pour la compétence Naturalisation et le contenu des dossiers a pu être identifié, soit l'ensemble des retombées documentaires (documents reçus, produits ou utilisés et leur support) en lien avec le processus étudié.

Table des matières

Déclaration	1
Remerciements	2
Résumé	3
1.Introduction	5
2. Problématique	5
2.1 Présentation et objectifs	5
2.2 Périmètre de l'analyse	6
2.3 Méthodologie	6
3. Fondements théoriques et historiques	7
3.1 Normes, standards et théorie archivistique	7
3.1.1. Qu'est-ce qu'un processus ?	9
3.1.2 Analyses possibles d'un processus	9
3.2 Evolution de la compétence communale en matière de naturalisation	10
3.2.1 Cadre législatif	10
3.2.1.1 La pratique avant 2018	11
3.2.1.2 Loi fédérale sur la nationalité (2014) et loi sur le droit de cité vaudois (2017)	11
3.2.2 La compétence Naturalisation au sein de l'administration communale d'Yverdon-les-Bains... ..	12
3.2.2.1 Changements apportés par la nouvelle loi	12
3.2.2.2 Pratiques documentaires	12
3.2.3 Pour résumer : une interdépendance des autorités cantonales, communales et fédérales	13
4. Analyse du processus de traitement des demandes de naturalisation au niveau communal	14
4.1 L'analyse fonctionnelle : étude du contexte réglementaire et de la Loi sur le droit de cité vaudois .	14
4.1.1 Le processus communal : un sous-processus d'une politique publique que se partagent canton, commune et Confédération	15
4.1.2 Identification des procédures et marches à suivre	16
4.2 L'analyse séquentielle	17
4.2.1 Démarche de l'analyse	17
4.2.2 Niveau d'analyse	18
4.2.3 Rôles et responsabilités	18
4.2.4 Les étapes du processus	18
5. Résultats de la démarche	21
5.1 Le plan de classement et le calendrier de conservation	21
5.1.1 Proposition de structure de classement	22
5.1.2 Durées de conservation et sort final	24
5.2 Les retombées documentaires	25
5.2.1 Identification des documents produits ou reçus dans le cadre du processus	25
5.2.2 Formats d'enregistrement : une gestion documentaire hybride	25
5.2.3 Identification des autres documents produits dans le cadre de l'activité	26
5.3 Perspectives de développement de l'analyse au niveau cantonal	26
6. Conclusion	27

7. Bibliographie..... 28
ANNEXE 01i
ANNEXE 02..... ii
ANNEXE 03.....v
ANNEXE 04.....vi
ANNEXE 05..... vii

1. Introduction

Les demandes de naturalisation suivent un processus long et parfois semé d'embûches pour les candidats à l'acquisition de la nationalité suisse. Le dossier de la demande passe par les différents niveaux d'autorités (Commune, Canton, Confédération) qui chacun intervient dans une partie du processus. Dans le canton de Vaud, la nouvelle loi sur le droit de cité vaudois entrée en vigueur en janvier 2018, à laquelle s'ajoute son règlement d'application du 21 mars 2018, met en application les dispositions du droit fédéral en la matière¹. Elle règle les conditions d'octroi de la nationalité et explicite le déroulement de la procédure et les prérogatives des différentes autorités.

La commune est par définition l'autorité de proximité du candidat, celle à laquelle il s'identifie. Quelles sont dès lors les compétences des autorités communales dans ce processus complexe et quelles tâches leur sont attribuées ? Quelle production documentaire est associée à ces tâches et comment est-elle organisée ?

2. Problématique

Pour répondre à ces questions et comprendre l'activité « naturalisation » dans une commune, nous procéderons à une description du processus de traitement des demandes de naturalisation, comme le préconise la norme ISO 15489² ; il s'agit d'un processus bien précis et à priori circonscrit dans une entité communale bien précise également. Nous prendrons comme exemple la mise en œuvre de la procédure au sein de la commune d'Yverdon-les-Bains.

Le travail s'attachera à étudier le périmètre du processus au niveau communal et les phases qui le composent. Il tentera de déterminer en quoi cette démarche est intéressante pour définir la production documentaire en lien avec cette compétence, mais aussi pour élaborer la structure de classement de l'entité et la constitution de dossiers. La démarche se concentrera sur l'étape communale, mais donnera aussi quelques orientations sur la manière dont celle-ci s'intègre au processus plus large dans lequel interagissent le Canton et la Confédération. Elle tentera en outre de proposer des pistes de développement de l'analyse.

2.1 Présentation et objectifs

En premier lieu nous présenterons les fondements théoriques de l'analyse des processus, leur objectif, et les principales normes en la matière. Nous définirons le terme de processus et quel est le but visé d'une analyse pour les personnes en charge de la gestion documentaire (Archivistes, Records Manager etc.) ; puis nous verrons de quelle manière elle s'intègre à une gouvernance des documents maîtrisée. Nous aborderons également l'évolution historique de la compétence Naturalisation au sein de l'administration communale yverdonnoise.

Dans un second temps nous procéderons à l'application de ces éléments théoriques au cas pratique choisi, soit une description du processus et de son contexte et la décomposition des étapes.

L'objectif, au terme de l'analyse du processus et de son contexte, est de disposer d'une vision claire des retombées documentaires (documents reçus, produits ou utilisés et leur support) à chaque étape et de la manière dont elles sont enregistrées afin de pouvoir proposer une structure de classement pour

¹ Loi fédérale sur la nationalité suisse, 20 juin 2014 et son ordonnance, 17 juin 2016

² ISO 15489 2016 :1, 7.3

la compétence assortie de règles de conservation (durée d'utilité administrative et légale, sort final). Nous verrons si la démarche proposée a permis d'atteindre cet objectif.

2.2 Périmètre de l'analyse

L'analyse que nous avons choisie portera exclusivement sur le processus au niveau communal, ceci pour circonscrire le travail. Nous tenterons en revanche d'éclairer la manière dont ce processus au niveau d'autorité le plus bas s'imbrique dans un processus beaucoup plus large dans lequel interviennent le canton et la Confédération.

2.3 Méthodologie

Avant de débiter l'analyse du processus à proprement parler, nous proposons de rassembler et d'étudier la documentation qui définit le contexte dans lequel se déroule l'activité (lois, manuels, procédures internes, externes). L'analyse du contexte, notamment règlementaire, permettra en effet, sous la forme d'une analyse fonctionnelle, de définir les missions et responsabilités des différents acteurs impliqués et d'identifier dans les grandes lignes les étapes de la procédure aux différents niveaux d'autorité.

Nous avons complété cette analyse des bases légales par des entretiens avec les collaborateurs en charge du processus communal, soit les 2 à 3 personnes impliquées, afin de vérifier les informations acquises par l'étude de la documentation ; ces entretiens se sont déroulés oralement et ont permis, d'une part, de détailler les étapes du processus et la manière dont elles s'enchaînent et, d'autre part, d'identifier la production documentaire en lien avec les différentes étapes ou tâches (1^{er} entretien) et la manière dont ces informations sont gérées et enregistrées au sein de l'unité administrative (2^e entretien). Le résultat de ces entretiens ont permis de remplir le tableau présenté dans l'annexe 03 (*Identification des étapes du processus et des retombées documentaires*). Pour les mener nous sommes orientées aux questions types proposées par la norme ISO/TR 26122 (2008) *Information et documentation-Analyse des processus pour la gestion des informations et documents d'activité*, notamment celles relatives à la revue du contexte et à l'identification de l'enchaînement des activités. Ces questions sont présentées dans le document en annexe 02 préparé par l'auteure de ce travail, qui l'a rempli en partie avec les informations récoltées au fil des entretiens. Il a ensuite été remis aux responsables du processus qui l'ont complété.

La description choisie est une analyse séquentielle qui identifie les différentes étapes et actions du processus et la manière dont elles s'enchaînent, que ce soit à la suite ou parallèlement.

Pour débiter l'analyse, nous avons utilisé la documentation existante, telles que les directives cantonales et la description de la procédure, les procédures élaborées au niveau communal et la représentation du processus réalisé au moment de la réorganisation de la filière en avril. L'objet principal de ce travail sera de mettre en corrélation les documents d'activité avec les différentes opérations. Notre cas présente l'avantage que la documentation à disposition offre une vue très actuelle de la situation, car elle a été élaborée dans la perspective de l'entrée en vigueur en 2018 de la nouvelle loi. Cette analyse de l'existant est une aide précieuse à la compréhension du cadre et contexte dans lesquels le processus s'inscrit³.

³ Voir à ce propos FREUND Jakob, GÖTZER Klaus. *Vom Geschäftsprozess zum Workflow. Ein Leitfaden für die Praxis*, München: Hanser, 2008, pp. 32-33.

3. Fondements théoriques et historiques

3.1 Normes, standards et théorie archivistique

Depuis plusieurs décennies, la complexification des tâches administratives, l'augmentation de la masse documentaire et le développement d'un environnement de travail électronique ont démontré la nécessité d'organiser et de gérer de manière contrôlée les ressources documentaires, avant tout dans un souci de traçabilité, de qualité et de transparence.

Ce besoin s'est concrétisé en 2001 par l'adoption d'une norme internationale « Records Management » (ISO 15489) pour la standardisation des bonnes pratiques internationales en matière d'organisation et de Records Management⁴. Cette norme a été révisée en 2016.

Depuis lors plusieurs autres normes ont été édictées par l'*International organisation for standardization* (ISO), notamment ISO 26122 (2008) sur l'analyse des processus sur laquelle nous nous baserons largement dans ce travail. ISO 15489 et 26122 traitent, en complément d'autres normes (ISO 23081, ISO 13028 etc.)⁵, de la mise en œuvre des processus liés aux documents d'activité. L'ensemble de ces normes, complété en 2011 par les normes ISO 30300 sur le management des systèmes, forment un corpus servant de guide à toute la gestion de l'information d'une organisation.

En Suisse, les administrations publiques peuvent également se référer à la standardisation proposée par l'Association eCH, plus particulièrement le Framework Records Management eCH-0038 et, pour la description des processus, eCH-0140.

Dans les étapes préliminaires de mise en place d'un système de gestion documentaire figure l'analyse des activités, à laquelle se rattache l'analyse des processus. Cette étape permet de comprendre comment les documents sont liés aux contextes d'activités de l'organisme. L'identification et l'analyse des processus de travail est ainsi une étape indispensable à la détermination de la production documentaire et de la gestion des documents d'activité en général. Comprendre les processus de travail permet de comprendre les documents d'activités et le contexte dans lequel ils ont été créés (ISO 26122, intro)⁶. Si pour l'administration ou le chef d'entreprise, la définition et l'analyse des processus a pour intérêt premier de pouvoir travailler de manière efficiente à moindre coût et dans un délai raisonnable en établissant ce qui doit être fait et comment⁷, pour les responsables de la gestion documentaire elles permettent de mettre en place des structures de classement basées sur les activités et des règles de conservation pour les séries de documents générés ou reçus dans le cadre de ces activités, conduisant ainsi à une gestion contrôlée de l'ensemble du cycle de vie des documents.

La fonction, le processus, le rôle, l'organisation et le document d'activité ou *record* sont en relation et une analyse du haut vers le bas (top down) permet de mettre en évidence la provenance, le contexte, le statut et les relations du document d'activité avec d'autres documents d'activités⁸, car le « document administratif prend [justement] tout son sens dans l'ensemble des autres documents reliés à l'activité ou au contexte dans lequel il est créé »⁹.

Les préoccupations liées à la gestion des documents se sont manifestées bien avant la normalisation ISO¹⁰. En 1954 déjà est instauré aux Etats-Unis un programme « visant à endiguer à la source la grande

⁴ ROBERGE Michel. *L'essentiel du Records Management*, Québec : Editions Gestar, 2004, 0.3.

⁵ Association française de normalisation (AFNOR), *Livre blanc ISO 30300-30301 Système de gestion des documents d'activité : définition, modélisations, intégration aux autres normes de système de management*, mai 2012.

⁶ Voir aussi TOEBAK Peter. *Records Management. Ein Handbuch*, Baden: hier+jetzt, 2007, p. 179.

⁷ GRIESE Joachim, SIEBER Pascal. *Betriebliche Geschäftsprozesse*, Bern-Stuttgart-Wien: Haupt, 2001, p. 41.

⁸ TOEBAK Peter. *Records Management*, p.179.

⁹ GAGNON-ARGUIN Louise, MAS Sabine, MAUREL Dominique. *Typologie des documents des organisations. De la création à la conservation*, Québec : Presses universitaires du Québec, 2019, p. 4.

¹⁰ Les Etats-Unis ont été les premiers à initier des programmes de records management dans les années 1930 déjà. Voir à ce propos FRANKS Patricia. *Records and Information Management*, London : Facet publishing, pp. 5-11 ; COUTURE Carol ; ROUSSEAU Jean-Yves et al. *Les fondements de la discipline archivistique*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 25.

production de documents et assurer une plus grande efficacité administrative »¹¹. L'analyse des processus est apparue quant à elle dès les années 1980 dans la littérature spécialisée, sans pour autant trouver une application dans les administrations, où penser en termes de structures hiérarchiques prédominait encore¹².

Dans les années 1990, les cabinets d'audit anglo-saxons ont développé la *business process analysis* notamment pour l'optimisation des processus (gestion qualité) et les besoins en matière de gestion du risque¹³. L'intérêt pour les processus s'est également manifesté dans le contexte du développement des technologies de l'information¹⁴.

ISO 15489 s'inspire de la norme nationale sur le records management dont se dote l'Australie en 1996¹⁵. En 2003, l'Australie et la Nouvelle-Zélande édictent leur propre standard pour l'analyse des processus métiers (*work process analysis*)¹⁶, qui leur permettait de faire le lien avec des tableaux de gestion des documents d'activités et des plans de classement¹⁷. L'objectif de l'analyse des processus y est très bien expliqué :

« All organisations create records from their business or workprocesses. To identify what records need to be created for those work processes, and to manage those records, the work processes themselves need to be analysed from a recordkeeping viewpoint [...] »¹⁸.

ISO 15489 *Information et documentation – Gestion des documents d'activité. Partie 1-Concepts et principes* spécifie « les principes et les concepts fondamentaux présidant à la création, capture et gestion des documents d'activité »¹⁹. Un document d'activité est une « preuve de l'activité opérationnelle et de l'actif informationnel », soit un document produit, reçu ou conservé à titre d'abord de preuve et d'information par une personne physique ou morale dans l'exercice de ses activités et de ses obligations légales²⁰.

C'est au cours de l'étape dite de l'évaluation que les activités opérationnelles sont étudiées pour déterminer les documents d'activité à créer et capturer et leur durée de conservation (p.12). La norme intègre l'analyse des processus comme un élément indispensable à la compréhension de ces activités, parallèlement à la connaissance notamment des exigences juridiques ou encore l'identification des acteurs internes et externes. Cette analyse porte sur les fonctions assurées et les processus réalisés (p.13). Outre les recommandations en terme de capture des documents d'activité, la norme définit également la manière de les classer (contexte) et les métadonnées indispensables à y apposer, notamment en terme de durée de conservation (p.17).

La partie 2 de cette norme est un guide pratique (ISO 15489-2) qui spécifie les étapes à suivre pour introduire un système de Records management, notamment l'analyse des activités.

Le rapport technique ISO/TR 26122 *Information et documentation-Analyse des processus pour la gestion des informations et documents d'activité* oriente, quant à lui, les professionnels de la gestion documentaire sur l'utilité et les buts d'une telle analyse et la manière de la conduire: les divers outils à disposition (périmètre et niveaux d'analyse, modèles de questions) et les prérequis avant toute analyse (connaissance du contexte). Il met en évidence les liens entre processus et documents en vue de les intégrer à un système de Records Management²¹. Ce rapport a été établi justement pour permettre de

¹¹ COUTURE ; ROUSSEAU et al. *op.cit.*, p. 25.

¹² FREUND; GÖTZER. *op.cit.*, p. 1.

¹³ DESSOLIN-BAUMANN Sylvie. « Une étape clé, l'analyse des processus » In *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 2009/2, p.56.

¹⁴ TOEBAK. *op.cit.*, p. 183.

¹⁵ COTTIN Michel; DESSOLIN-BAUMANN Sylvie. «La famille des normes ISO sur le records management » In *Gazette des Archives*, 228 : 2012, p.119.

¹⁶ AS 5090-2003 – *Australian Standard Work process analysis for recordkeeping*, élaboré par le comité IT-021 Records Management

¹⁷ DESSOLIN-BAUMANN. *op.cit.*, p. 57

¹⁸ *Ibid*, p. 2

¹⁹ ISO 15489. 2016, Partie 1, *Concepts et principes*.

²⁰ *Ibidem*

²¹ DESSOLIN-BAUMANN. *op.cit.*, pp. 56-57

mettre en application les principes d'ISO 15489, en complément d'autres standards sur les métadonnées (ISO 23081) ou la numérisation (ISO/TR 13028) par exemple. Cette norme permet d' « identifier les exigences et les documents à créer et gérer comme trace de chaque activité »²².

3.1.1. Qu'est-ce qu'un processus ?

Un processus se définit comme un « ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforment des éléments d'entrée en éléments de sortie »²³. La littérature spécialisée germanophone parle de *Geschäftsprozesse* (angl. *Business process*) pour désigner tous les processus de traitement et de décision d'une organisation²⁴. Il existe plusieurs catégories de processus : les processus décisionnels ou de management (*management functions*), les processus de support, les processus spécialisés ou opérationnels et les processus que l'on pourrait appeler relationnels (*network functions*).²⁵

Freund et Götzer définissent le processus comme un déroulement d'étapes de traitement (« Ablauf von Bearbeitungsschritten») avec comme caractéristique le caractère répétitif du déroulement (« hierbei ist aber die prinzipielle Wiederholbarkeit des Ablaufes charakteristisch »)²⁶. Chez Bea et Göbel, on parle de « zusammenhängende Folge von Tätigkeiten, die einen Kundennutzen erzeugen [...] ein Prozess überdeckt einen Zeitraum mit einem zu definierenden Anfang und Ende²⁷ [durch] eine Folge von Aktivitäten». Cette définition est également donnée par Hammer et Champy en 1993²⁸. Peter Toebak parle d'opérations « [die] in einer sachlogischen und zeitlichen Abfolge abgewickelt [werden] »²⁹.

Pour résumer, le processus peut être vu comme une suite de tâches ou d'opérations qui se déroule dans un temps donné avec un début et une fin, qui concrètement dans notre cas se réalisent par l'existence d'un document d'entrée (input), lequel déclenche le processus, et la production d'un document de sortie (output), qui finalise le processus.

La description du processus peut se faire sous forme de schéma modélisé. Dans une optique de gestion de la qualité de la prestation et du risque, cela permet de contrôler que les différentes étapes ont bien été réalisées. Dans une vision de Records Management, l'enjeu est de pouvoir garantir la traçabilité des affaires passées³⁰, notamment en reliant l'affaire à son contexte dans le cadre d'un dossier situé dans un plan de classement. La littérature offre plusieurs pistes de modélisation en fonction de ce que doit contenir le schéma et du niveau d'analyse choisi (granularité)³¹. Les normes eCH en lien avec la description des processus donnent également un schéma pour la modélisation³².

3.1.2 Analyses possibles d'un processus

Une analyse des processus est « une approche méthodologique visant à réunir les informations sur les processus, fonctions et actions de l'organisme en vue d'identifier les documents et informations à intégrer et gérer dans un système de Records Management »³³.

La norme ISO 26122 définit deux types d'analyse de processus possibles : l'analyse fonctionnelle et l'analyse séquentielle.

²² BRAHIM Walid. « L'approche processus » In *I2D Information, données & documents*, 2016/4, p.37.

²³ Norme ISO 9000 citée par WALID. *Ibidem*, pp.37-38.

²⁴ TOEBAK. *op.cit.*, p. 179 : « Der Begriff Geschäftsprozesse steht für alle Bearbeitungs- und Entscheidungsprozesse einer Organisation ».

²⁵ *Ibid.*, p. 179.

²⁶ FREUND; GÖTZER. *Op.cit.*, p. 7.

²⁷ BEA Franz Xaver; GÖBEL Elisabeth. *Organisation. Theorie und Gestaltung*, p. 371.

²⁸ HAMMER M.; CHAMPY J. *Reengineering the Corporation : a Manifesto for Business Revolution*. London : 1993, p.35. cités en introduction par GRIESE, Joachim ; SIEBER, Pascal. *Betriebliche Geschäftsprozesse*, p. 1 : « We define a business process as a collection of activities that takes one or more inputs and creates an output that is a value to the customer ».

²⁹ *Operative Prozesse* selon TOEBAK, *ibid*, p. 177.

³⁰ eCH-0038 *Framework Records Management*, version 2.0 du 08.01.2020, pp.20-21.

³¹ *Ibidem* ; GRIESE, SIEBER. *op.cit*

³² eCH-0158 *Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique*, version 1.2 du 29.07.2020

³³ Définition donnée par BROULAND Myriél. « Quelques mots pour le dire » In *Documentalistes-Sciences de l'Information*, 2009, vol. 2, p. 42

La première permet à un niveau élevé la décomposition des fonctions³⁴ d'une organisation en processus (26122, p. 1). Elle conduit à l'identification du responsable du processus et potentiellement des sous-processus (*process owner*), lequel est en charge de l'atteinte des objectifs et du contrôle de la mise en œuvre et de la clôture du processus³⁵.

En 2003, les Archives nationales australiennes définissaient cette analyse comme « hiérarchique ». Celle-ci consiste à identifier les fonctions, puis les activités qui la composent et les transactions qui génèrent des documents³⁶. Une telle analyse sera proposée dans le chapitre 4.1 de notre travail.

La seconde analyse est de type séquentielle ; elle identifie le flux des transactions (26122, p.1), soit l'enchaînement des opérations, ou « la cartographie d'un processus réalisé dans un ordre linéaire ou chronologique qui révèle des relations de dépendances entre les transactions qui le constituent »³⁷. Cette analyse est ainsi utile pour identifier chaque document produit ou reçu et son format et lieu de classement (papier, arborescence, GED etc.). Elle est également utilisée pour optimiser les processus ou pour la gestion des *workflow (workflow management)*³⁸.

Pour résumer, une description de processus devrait répondre aux questions suivantes³⁹ avec dans le viseur la question des retombées documentaires :

- dans quels buts une tâche est-elle effectuée ? (objectif du processus)
- quelles sont les sous-tâches ?
- dans quel ordre se déroulent-elles ?
- avec quelles ressources ?
- par qui, où et quand ?
- sous quelles responsabilités ?

Nous en verrons le résultat dans le chapitre 4.2.4.

Elle devrait aussi permettre de vérifier si le périmètre du processus décrit est en adéquation avec celui qui a été défini, en tenant compte de trois critères⁴⁰ : l'objectif du processus (résultat escompté), son déclencheur et sa « clôture » (*Abschluss-/Abbruchgrenze*).

3.2 Evolution de la compétence communale en matière de naturalisation

Intéressons-nous maintenant à l'implication de la commune dans la procédure de naturalisation et à son rôle et ses prérogatives, qui ont évolué en fonction des différentes lois fédérales et cantonales. Ces éléments nous permettront de comprendre par la suite les documents qu'elle doit gérer dans le cadre de ses compétences et comment.

3.2.1 Cadre législatif

Parallèlement aux lois fédérales sur la nationalité (1952, puis 2014) qui donnent le cadre général des conditions d'octroi et de refus de la nationalité suisse, les cantons disposent de lois qui définissent les modalités de mise en application de la Loi fédérale et encadrent la pratique des communes. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale le 1^{er} janvier 2018, des disparités assez grandes étaient constatées sur le territoire national dans les modalités de mise en pratique. C'est là l'une des raisons

³⁴ Selon ISO 15489 (chap. 3.11), la fonction est l'ensemble d'activités qui assure les principales responsabilités en vue d'atteindre les objectifs stratégiques d'une entité organisationnelle. Pour le Greffe par exemple, il s'agit de naturalisation, de la gestion des séances de la Municipalité, de l'information à la population etc. Voir aussi note 53.

³⁵ TOEBAK. *Records Management. Ein Handbuch*, pp.179-180. Voir aussi ISO 26122, p. 2.

³⁶ *Ibid.*, p. 57.

³⁷ *Ibid.*, p. 56-57.

³⁸ TOEBAK. *Records Management Gestaltung und Umsetzung*, 2010, p. 104.

³⁹ GRIESE; SIEBER. *op.cit.*, p. 42-43.

⁴⁰ TOEBAK. *op.cit.*, 2010, p. 105.

pour lesquelles une révision totale de la loi de 1952 a été proposée en 2011, révision qui proposait notamment une simplification et une uniformisation des procédures cantonales⁴¹.

3.2.1.1 La pratique avant 2018⁴²

Dans le canton de Vaud, la précédente loi sur le droit de cité vaudois du 28 septembre 2004⁴³ prévoyait que le requérant dépose sa demande à la commune, généralement celle de résidence ; l'ouverture du dossier et donc le déclenchement de la procédure se faisait ainsi au niveau communal (remise du formulaire de demande et documents à joindre). La municipalité ou l'administration à laquelle elle déléguait cette tâche instruisait le dossier sous forme d'enquête et procédait à une audition via une commission de naturalisation qui émettait un préavis. L'autorité exécutive statuait ensuite sur l'octroi ou non de la bourgeoisie et transmettait tout le dossier au canton (LDCV 2004, art. 11 à 14) qui décidait de l'octroi du droit de cité et transmettait pour suite d'instruction à la Confédération. Cette dernière vérifiait essentiellement les données en lien avec la sûreté intérieure et extérieure du pays⁴⁴.

L'ancienne loi sur la nationalité (1952) plaçait de fait la commune comme première instance décisionnelle dans la grande majorité des cantons⁴⁵. Le fait qu'elle soit placée avant l'instance cantonale dans la procédure décisionnelle prouve la place prépondérante qu'occupait alors la commune dans ce processus. Cela change avec la loi de 2014 et en particulier avec la loi cantonale vaudoise en la matière qui fait débiter la procédure au canton.

3.2.1.2 Loi fédérale sur la nationalité (2014) et loi sur le droit de cité vaudois (2017)

Le 20 juin 2014, le Parlement suisse adopte une nouvelle loi sur la nationalité, révision totale de celle de 1952. Cette loi prévoit que « la demande de naturalisation doit être déposée auprès de l'autorité compétente prévu par le droit cantonal » (art.13, al. 1). Pour le canton de Vaud, comme évoqué, il s'agit du canton et non de la commune.

L'appareil législatif est en effet complété dans le canton de Vaud par la loi sur le droit de cité vaudois du 19 décembre 2017 (ci-après LDCV) et son règlement d'application du 21 mars 2018.

L'art. 5 de la LDCV stipule que « le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour préavisier auprès des autorités fédérales sur l'octroi du droit de cité et rendre la décision de naturalisation », tandis que « la municipalité est l'autorité communale compétente pour l'octroi de la bourgeoisie ». L'autorité déléguée est le Service cantonal de la population (SPOP), en particulier son secteur Naturalisation, qui se charge de « toutes les autres décisions et instructions », notamment des « décisions de non-entrée en matière liées à la non réalisation de conditions formelles » par ex (art. 5, al. 3 et 4).

La compétence fédérale en la matière est d'examiner les demandes de naturalisation ordinaire ayant reçu un préavis cantonal et communal favorable. Elle intervient sur la base du rapport d'enquête établi par les deux autorités. En ce qui concerne les naturalisations facilitées, la procédure est menée principalement par la Confédération via son Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

La LDCV intronise le Service de la population (SPOP) comme autorité de surveillance compétente. C'est lui qui fixe le cadre très strict de la procédure. Dans le rapport sur la nouvelle procédure communale de naturalisation soumis à la Municipalité en septembre 2018, il est d'ailleurs constaté que « la marge de manœuvre de la commune a été drastiquement réduite » par rapport à l'ancienne pratique⁴⁶.

⁴¹ WANNER Philippe ; STEINER Ilka ; Commission fédérale pour les questions de migration CFM. *La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration CFM, 2012, p. 18.

⁴² Les informations tirées de la loi ont été complétées avec récoltées lors d'un premier entretien mené le 18 février 2021 avec Mme Preeti Damon, responsable de la filière Naturalisation jusqu'au 31 mai 2021.

⁴³ Loi sur le droit de cité vaudois du 28 septembre 2004, art. 9 (consultée le 24.05.2021 sur lexfind.ch)

⁴⁴ Loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse 1952, art.14 (consultée le 24.05.2021 sur fedlex.admin.ch).

⁴⁵ WICHMANN Nicole et al. *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*, Berne : Commission fédérale pour les questions de migration, 2011, p. 54.

⁴⁶ Commune d'Yverdon-les-Bains, *Rapport du Secrétariat général à la Municipalité, RA-SGE n°36/2018* du 28.08.2018, p. 1.

La commune obtient des prérogatives d'instruction des demandes de naturalisation sur la base des conditions matérielles (art. 31 LDCV). Elle a pour tâches de vérifier que ces conditions matérielles ainsi qu'une condition formelle soient remplies et de collecter des données administratives. C'est dans ce cadre-là qu'elle crée et reçoit des documents.

3.2.2 La compétence Naturalisation au sein de l'administration communale d'Yverdon-les-Bains

La compétence Naturalisation a connu plusieurs changements organisationnels au cours des dernières décennies. Seule son histoire récente est connue, les modalités d'octroi de la bourgeoisie et les attributions au sein de l'administration communale restent encore à étudier.

Nous savons qu'en 1987 les naturalisations sont traitées par le Greffe municipal, cette compétence étant de son ressort jusqu'en 2007, année durant laquelle elle est transférée au Contrôle des habitants, entité rattachée au service de la Police.

En juillet 2014, la prestation revient au sein de l'administration générale de la commune, soit au Secrétariat général, suite à une décision municipale, et une filière Naturalisation est créée au sein de ce service.

Le 31 mai 2021, la filière est dissoute en tant que telle et la compétence réintègre le Greffe municipal (Secrétariat général) avec une personne dédiée à ces questions sous la supervision des responsables du Greffe et des Affaires juridiques.

3.2.2.1 Changements apportés par la nouvelle loi

L'entrée en vigueur de la loi en janvier 2018 a conduit à un changement fondamental dans les attributions des communes en matière de traitement des demandes de naturalisation. Dans le canton de Vaud, la commune n'est plus la porte d'entrée pour le dépôt de la demande de naturalisation. Les premiers contrôles se font au canton qui ouvre la procédure. Lorsque la commune reçoit les dossiers, ils sont ainsi déjà fortement documentés. Par ailleurs, la commune n'a plus de vue d'ensemble de toutes les demandes des candidats yverdonnois, car les dossiers ayant reçu un préavis cantonal négatif durant la première phase cantonale ne lui parviennent plus⁴⁷.

Avec la nouvelle loi, il y a une volonté de rationaliser le processus, notamment via des procédures imposées (test de connaissance, test de langue préalable etc.), les délais pour traiter les demandes sont plus courts et l'audition par une commission n'est plus automatiquement requise⁴⁸.

Dans le passé en revanche, la commune disposait de davantage d'autonomie et accueillait un nombre de dossiers plus importants, y compris ceux qui ne remplissaient pas les critères ou ceux qui étaient refusés lors de l'étape communale⁴⁹. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui a bien sûr aussi une incidence sur le contenu des dossiers que la commune gère.

3.2.2.2 Pratiques documentaires

En 2021, la Ville d'Yverdon-les-Bains utilise un système de fichiers pour la gestion et l'organisation de sa production documentaire. La gestion documentaire est totalement hybride avec un dossier de candidat géré autant sous forme papier qu'électronique.

Lorsque la compétence Naturalisation a été intégrée au Secrétariat général en 2014, des questions liées à la gestion documentaire et l'intégration dans le plan de classement du service se sont inévitablement posées. L'archiviste communale, la responsable de la filière et le responsable du Greffe municipal se sont penché sur une nouvelle structure en 2014 et 2015. Cette réflexion a également été menée dans le cadre d'un projet communal de gestion intégrée des documents entamé durant la même période.

⁴⁷ « Seule la demande avec préavis positif est transmise à la commune désignée compétente » in *Directive-fiche pratique NAT-1804*, p. 5.

⁴⁸ Commune d'Yverdon-les-Bains, *Rapport du Secrétariat général à la Municipalité, RA-SGE n°36/2018*, p. 9.

⁴⁹ Entretien du 18 février 2021 avec l'ancienne responsable de la filière Naturalisation, Preeti Damon.

Le constat principal de l'archiviste était le suivant : un dossier papier était ouvert par candidat et parallèlement une arborescence électronique confuse héritée des prédécesseurs et sans travail d'épuration, était utilisée. La réflexion était restée à l'état d'ébauche à l'époque, mais des propositions avaient été émises par l'archiviste autant pour la gestion des documents papier que numériques. La structure était organisée sur la base des étapes de la procédure (enquête de police, rapport à la municipalité, auditions etc.), ce qui n'a pas beaucoup de sens, les risques de redondance entre les positions relatives aux étapes de procédure et au dossier de candidat étant trop grands. Chaque étape de la procédure produit un résultat documentaire qui a plutôt sa place dans un dossier d'affaire de candidat. En principe, tous les documents électroniques en lien avec la demande de naturalisation devraient être imprimés et mis au dossier papier, mais il n'existe pour l'heure aucune directive à ce sujet. Ce dossier comprenait non seulement les documents produits et reçus par la commune dans le cadre de cette activité, mais aussi les copies des documents émis par le canton, notamment à l'attention du candidat.

En ce qui concerne l'archivage, une règle de conservation avait été élaborée en 2016 pour les dossiers des candidats qui arrivait à la conclusion que tous les dossiers devaient être archivés. Ainsi, les dossiers papier clos jusqu'en 2018 ont été versés aux Archives et archivés. La Ville d'Yverdon-les-Bains conserve ainsi actuellement une série de dossiers de naturalisation de 1960 à 2018. La règle prévoit un versement aux Archives tous les deux ans après la cérémonie de bourgeoisie qui clôt véritablement la procédure de naturalisation à Yverdon-les-Bains. Nous y reviendrons dans la partie relative au calendrier de conservation.

La nouvelle procédure définie par la loi n'a pas apporté un changement fondamental dans les pratiques documentaires. Les travaux sur l'ancienne arborescence n'ayant pas été finalisés en 2014, une position « Législation 2018 » a simplement été créée en 2017 au 3^e niveau de la structure de classement, ce qui pose des problèmes de profondeur de classement. Pour une meilleure lisibilité et compréhension, la commune d'Yverdon-les-Bains préconise en effet la création de 4 niveaux de classement, tandis que les Archives fédérales optent pour la création de 3 à 6 niveaux maximum⁵⁰. La modeste production documentaire de l'activité Naturalisation ne justifie par ailleurs pas une profondeur de classement importante.

Les changements se font plutôt sentir dans le contenu des dossiers (types de documents à produire) et dans le nombre de dossiers traités, qui a diminué en raison, d'une part, du durcissement des critères d'accès à la naturalisation, et, d'autre part, parce qu'un certain nombre de candidats sont recalés dès la première phase cantonale.

3.2.3 Pour résumer : une interdépendance des autorités cantonales, communales et fédérales

Nous l'avons vu, la compétence d'octroi ou de refus de la nationalité suisse dans le cas des naturalisations ordinaires est partagée entre le Canton, la Commune et la Confédération. Chaque autorité intervient à une ou plusieurs reprises au cours de la procédure pour vérifier les critères d'intégration du candidat à la société suisse. La demande est traitée successivement aux différents échelons d'autorité, sachant que le canton est l'autorité de référence qui intervient à trois reprises dans le processus. Le fait qu'il fixe les règles en matière de procédure a un impact sur la manière dont se déroule le processus et partant sur les documents que la commune reçoit ou doit produire.

L'analyse du contexte réglementaire, dont nous avons eu un aperçu dans ce chapitre et qui sera développé dans le chapitre suivant, permet non seulement d'identifier le périmètre d'intervention de la commune et de comprendre la composition des dossiers, mais également de poser la structure de classement en tenant compte des documents générés dans le cadre du processus, mais aussi des autres actifs informationnels en lien avec la compétence (lois, procédures etc).

⁵⁰ Archives fédérales suisses. *Gestion électronique des affaires (GEVER). Auxiliaire de travail*, 2010, p.35.

4. Analyse du processus de traitement des demandes de naturalisation au niveau communal

4.1 L'analyse fonctionnelle : étude du contexte réglementaire et de la Loi sur le droit de cité vaudois

Pour rappel, l'analyse fonctionnelle doit permettre de définir les tâches et processus qui conduisent à atteindre des objectifs⁵¹, en l'occurrence d'offrir une prestation. Dans notre cas, la prestation en question est le traitement des demandes de naturalisation, qui est spécifiée par un mandat légal. Ainsi pour définir la fonction de la commune dans ce cadre, nous nous orientons aux textes légaux, tels que la Loi sur le droit de cité vaudois. L'impact de la législation, de la réglementation et des normes sur la création des documents est d'ailleurs l'un des buts d'une analyse des activités⁵².

En bref, cette analyse doit permettre dans le cadre d'une politique de records management de définir et de préserver le lien entre les documents d'activité et leur contexte, via un plan de classement basé sur les activités et les fonctions. C'est ce qui sera proposé dans le chapitre 5.1.

L'activité de la commune dans ce cadre, soit sa compétence ou sa tâche principale⁵³, est l'instruction des demandes de naturalisation qui lui sont soumises par le canton (LDCV, art. 31). Pour mener à bien cette mission et rendre la prestation qui lui incombe, elle doit examiner selon la loi six conditions matérielles, soit les conditions minimales que le requérant doit remplir pour attester de son aptitude à devenir suisse. Il s'agit du respect des valeurs des Constitutions fédérale et cantonale, l'encouragement et soutien de l'intégration des membres de la famille, la participation à la vie sociale et culturelle de la population suisse et vaudoise, les contacts avec les Suisses, les connaissances élémentaires sur les particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse et du canton (art.18), et le respect de l'ordre public (poursuites, actes de défaut de biens, arriérés d'impôts, affaires de police). Elle doit aussi potentiellement vérifier la condition formelle de la durée de résidence comme le prévoit la loi (art.13 LDCV), idée qui a été abandonnée à Yverdon-les-Bains.

Ces informations récoltées par la commune sont notifiées dans le rapport d'enquête préconstruit par le canton qui fournit tous les renseignements exigés par la loi (art. 22). Ce document, qui sert de base décisionnelle aux autorités compétentes (art. 22 al. 3), est la pièce maîtresse du processus de traitement des demandes de naturalisation, celle qui passe entre les mains de tous les échelons de l'administration. L'exécution de l'ensemble des tâches donnent un résultat documentaire qui sera analysé plus précisément au chapitre. 4.2.

Comme le prévoit la loi (art. 30 al. 2), la Municipalité d'Yverdon-les-Bains a délégué en 2018⁵⁴, la compétence de récolte de documents, soit l'entier des tâches administratives de récolte d'informations y compris l'entretien, et d'une partie de l'instruction à la filière Naturalisation du Secrétariat général, pôle d'expertise communal en la matière⁵⁵ qui est ainsi devenue l' « autorité déléguée »⁵⁶. Avec l'intégration de la filière Naturalisation au Greffe municipal en juin 2021, cette fonction est exercée depuis lors conjointement par le Greffe municipal et la filière des Affaires juridiques toutes deux rattachés au Secrétariat général.

⁵¹ BEA, GÖBEL. *op.cit.*, p. 242.

⁵² DESSOLIN-BAUMANN. *op.cit.*, p. 56.

⁵³ Voir définition donnée dans la note 34. Selon ISO 15489, l'activité se définit comme la tâche principale exécutée par une entité organisationnelle dans le cadre d'une fonction (chap.3.2). La norme ISDF définit la fonction comme une tâche de haut niveau relevant des responsabilités d'une collectivité en vertu d'une loi, d'une politique ou de son mandat. Les fonctions peuvent être subdivisées en ensemble d'opérations coordonnées telles que des sous-fonctions, procédures opérationnelles, activités, tâches ou transactions. Voir à ce propos BRAHIM Walid, « Les fonctions dans la gestion des documents d'activité et d'archives », In *La Gazette des Archives*, n° 228, 2012-4, p. 238.

⁵⁴ L'analyse des délégations des pouvoirs est prévue également dans la norme ISO/TR 26122, chapitre 7.3.2. Voir aussi Commune d'Yverdon-les-Bains, *Décision municipale du 5 septembre 2018*.

⁵⁵ Commune d'Yverdon-les-Bains, *Rapport du Secrétariat général à la Municipalité, RA-SGE n°36/2018*

⁵⁶ Canton de Vaud. *Directive-Fiche pratique du 06.09.2018. La naturalisation ordinaire : la procédure cantonale vaudoise NAT-1804*, p. 1.

Jusqu'à fin 2017 une commission de naturalisation intervenait pour vérifier les connaissances générales sur la Suisse, mais le test de connaissance écrit imposé par la nouvelle loi a rendu cette commission caduque. Elle a de ce fait été dissoute en 2019. Quant au règlement communal sur l'acquisition et la perte de bourgeoisie (6 octobre 2005) devenu obsolète, il est en voie d'être abrogé.

4.1.1 Le processus communal : un sous-processus d'une politique publique que se partagent canton, commune et Confédération

La commune est un maillon de la chaîne de traitement du dossier de naturalisation que se partagent les trois niveaux d'autorité. Elle intervient en milieu de processus après la première phase cantonale, qui ouvre la procédure. Le canton a la responsabilité du processus général d'instruction des dossiers de naturalisation, processus général dans lequel intervient la commune dans le cadre de ce qu'on pourrait identifier comme un sous-processus.

Voyons les grandes lignes de la procédure générale et de l'intervention du canton et de la Confédération ; nous nous orientons pour cela autant à la LDCV (art. 21-40) qu'à la directive émise en la matière par le canton de Vaud⁵⁷.

Compétences		
Canton	Commune	Confédération
<p>SPOP -instruction du dossier > vérification conditions matérielles et formelle</p> <p>Conseil d'Etat -préavise auprès des autorités fédérales sur l'octroi du droit de cité</p> <p>Département -surveille l'activité communale. Délégation au Service</p> <p>Accorde le droit de cité vaudois</p>	<p>Greffe-Naturalisation (YLB) -instruction du dossier > vérification conditions matérielles</p> <p>Municipalité -préavise auprès des autorités cantonales sur l'octroi de la bourgeoisie communale</p> <p>Accorde la bourgeoisie communale</p>	<p>SEM -vérification sûreté intérieure et extérieure</p> <p>Accorde l'autorisation de naturalisation</p>

La demande du requérant est déposée au canton qui vérifie la réalisation d'un certain nombre de conditions matérielles et formelles⁵⁸ et collecte les informations nécessaires à l'établissement de l'identité civile du candidat (LDCV art. 28). Il établit un rapport d'enquête (art.17 Ordonnance LN) qui renseigne sur le degré de familiarisation avec les conditions de vie. En cas de préavis positif, la demande est envoyée (rapport d'enquête avec partie 1 remplie et courrier) à la commune de résidence pour poursuite d'instruction.

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ =conditions objectives et impératives que le requérant doit remplir pour accéder à la procédure de naturalisation, LDCV art.13 al. 2.

La réception de ce courrier cantonal déclenche l'ouverture de la phase communale. Il constitue le premier document d'activité mis au dossier du candidat. La procédure se clôt avec l'envoi du préavis positif d'octroi de la bourgeoisie au candidat et au canton ou le refus qui ouvre la voie de recours.

La 2^e phase d'intervention cantonale s'ouvre ensuite, soit l'octroi d'un préavis positif ou négatif du canton. Dans le premier cas, le rapport d'enquête est transmis à la Confédération pour suite de l'instruction. Dans le second cas, le candidat dispose d'un délai de 30 jours pour amener ses arguments, puis en cas de non réalisation des conditions, le SPOP lui notifie son refus et ouvre les voies de recours. Une fois reçus les dossiers avec préavis positif, la Confédération autorise ou non la naturalisation suisse. Elle contrôle au préalable que la sécurité intérieure et extérieure n'est pas compromise⁵⁹. Si le candidat remplit les conditions prescrites, la Confédération, via son Secrétariat d'Etat aux migrations, délivre une autorisation fédérale de naturalisation. Celle-ci est envoyée au canton qui ouvre la phase finale de la procédure durant laquelle sont à nouveau contrôlés le casier judiciaire et le non-recours à l'aide sociale.

Le canton notifie ensuite au candidat la décision de naturalisation et accorde, le cas échéant, le droit de cité cantonal au candidat qu'il convoque à la cérémonie d'assermentation.

4.1.2 Identification des procédures et marches à suivre

Les procédures sont une source essentielle de l'analyse, car elles formalisent la manière dont le processus doit se dérouler, dans quel laps de temps et les transactions qui sont en jeu. La procédure répond à la question « comment faire ? », tandis que le processus répond à la question « quoi faire ? »⁶⁰.

Le canton a émis un certain nombre de directives et fiches pratiques⁶¹ à l'attention des communes pour les différentes étapes de la procédure, répondant ainsi à son devoir d'appui des autorités communales prévu par la LDCV (art. 6 al. 2). Ces directives constituent « les lignes de conduites qui doivent être appliquées et suivies pour assurer la réalisation des activités » et elles « donnent des informations claires sur la procédure à suivre [...] »⁶². Elles balisent de manière assez stricte le travail que la commune doit effectuer en explicitant les éléments qu'elle doit produire ou traiter, à quel moment ou dans quel délai, permettant ainsi de définir quels documents sont pertinents dans l'exercice de l'activité et pourquoi. Sur cette base, des pistes de règles de conservation peuvent être émises. La forme sous laquelle les informations doivent être notifiées est notamment règlementée par la mise à disposition de formulaires officiels (rapport d'enquête, test de connaissances).

En complément, la commune a également établi des procédures qui détaillent pour chaque étape la marche à suivre communale, par exemple en ce qui concerne l'ouverture d'un dossier ou la manière de remplir un rapport d'enquête (voir la procédure générale dans l'annexe 01); elle définit aussi les personnes de l'administration communale devant intervenir à quel moment et rappelle les délais qui lui sont imposés par la loi.

En résumé, la commune dispose d'attributions en matière de naturalisation qui lui sont conférées par la loi. La tâche centrale en lien avec cette fonction est celle de traiter les demandes de ses citoyens lui parvenant du canton avec comme objectif de rendre un préavis positif ou négatif. A Yverdon-les-Bains, cette fonction est depuis juin 2021 l'une des activités du Greffe municipal, comme il ressort du plan de classement présenté plus loin dans ce travail.

⁵⁹ *Manuel sur la nationalité du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)*, version en vigueur dès le 01.01.2020

⁶⁰ BRAHIM Walid. « L'approche processus » In *I2D Information, données & documents*, 2016/4, p.37.

⁶¹ NAT-1801 (test de connaissance), NAT-1802 (premier courrier), NAT-1803 (rapport d'enquête), NAT-1804 (procédure cantonale vaudoise), NAT-1805 (instruction de la demande-audition), NAT-1806 (impôts).

⁶² BAILLARGEON Diane ; LEVESQUE Michel. « Les documents de direction » In GAGNON-ARGUIN, MAS, MAUREL (dir.), *op.cit.*, p. 120.

4.2 L'analyse séquentielle

L'analyse séquentielle consiste à décrire le processus en définissant notamment la manière dont les divers éléments s'enchaînent. L'intérêt de cette démarche dans une optique de records management est de pouvoir identifier en détail la production documentaire, afin de mettre en place une gestion optimale de celle-ci durant la phase active et semi-active et de définir le sort final attribué aux documents (élimination ou versement aux archives définitives).

Un processus se divise en séquences et transactions⁶³; la séquence correspond à une série de transactions reliées entre elles avec l'exigence que le début de la transaction suivante dépend de l'achèvement des précédentes ; quant à la transaction (ou opération) elle concerne la plus petite unité du processus qui consiste en un échange entre deux ou plusieurs participants.

Dans notre cas pratique, les tâches liées à l'activité sont la collecte d'informations et l'instruction du dossier. La première se fait au moyen d'un entretien et d'un test de connaissances, auxquels s'ajoute la récolte de documents fournis au candidat. Le résultat de cette tâche est le rapport d'enquête-partie 2, qui est la pièce maîtresse de tout le processus.

L'instruction du dossier correspond à la partie décisionnelle qui ne peut avoir lieu qu'une fois la collecte d'informations terminée. L'autorité déléguée rend un rapport à la Municipalité qui décide si la demande est recevable ou non. Le préavis favorable ou le refus est transmis au canton pour approbation.

Ainsi le processus se divise en deux séquences ou série de transactions :

1. la collecte d'informations
2. l'instruction

Le déclenchement de la phase d'instruction n'est en effet possible qu'une fois la collecte d'informations terminée.

Contrairement à d'autres processus inter-administrations, comme le traitement des dossiers de mise à l'enquête par exemple⁶⁴, ce processus ne nécessite pas d'interaction avec le canton pendant la phase de traitement ; le processus général se décline en plusieurs phases bien distinctes si bien que le dossier passe successivement d'une autorité à l'autre ; ce n'est qu'en fin de processus communal qu'une transaction est nécessaire avec le canton, lors de la validation du préavis municipal par le SPOP.

4.2.1 Démarche de l'analyse

L'identification des étapes du processus permet de comprendre le déroulement des actions, de définir le rôle des différents acteurs à chaque étape et, *in fine*, d'établir la relation entre l'action et les documents émis ou reçus à cette occasion.

Nous avons procédé à une analyse en deux phases : premièrement l'étude de la législation et des procédures en vigueur a permis de fixer les étapes qui composent le déroulement du processus et, deuxièmement, les entretiens oraux avec les responsables du processus ont permis d'affiner ces éléments en déterminant notamment les documents d'activité en lien. Les trois questionnaires dans l'annexe 02 sont venus en appui des entretiens. Ils ont permis de les orienter et de définir les questions pertinentes à se poser dans le cadre d'une telle analyse. Ils ont été préremplis par l'auteure de ce travail, puis soumis pour compléments et validation aux responsables du processus.

Comme nous l'avons vu précédemment, la LDCV et son règlement d'application énumèrent les phases du processus que se partagent le canton, la commune et la Confédération et à quel moment le dossier passe en mains communales. Ces textes détaillent la marche à suivre nécessaire pour rendre la prestation. Les entretiens ont permis d'affiner cette question et de répondre aussi au niveau opérationnel à « ce qui doit être fait ».

⁶³ ISO 26122, chap. 3.3. et 3.5.

⁶⁴ Voir à ce propos l'exemple donné dans le standard eCH-0158, *Modélisation des prestations dans les diagrammes BPMN*, p. 4.

Nous avons toutefois laissé de côté la description des écarts de processus, tels que recommandés par ISO/TR 26122 (chapitre 7.4 et 7.5), car cela aurait complexifié l'analyse et nécessité des entretiens supplémentaires avec les responsables de processus. Il pourrait s'agir d'un axe ultérieur de développement de l'analyse.

4.2.2 Niveau d'analyse

Les processus se laissent décrire à différents niveaux, selon une représentation dite *top-down*, soit au niveau processus, en définissant ce qui doit être fait (dans notre cas : collecter des informations et instruire le dossier) jusqu'au niveau du workflow, où est définie chaque étape de traitement. Nous avons ainsi choisi l'option d'une granularité d'analyse assez fine qui nous situe au niveau de la tâche⁶⁵ et pour laquelle la représentation graphique peut servir de mode d'emploi pour le déroulement et l'accomplissement de ces tâches.

Pour résumer, nous pouvons parler d'un processus opérationnel⁶⁶ qui se fait toujours de la même manière par une même entité, en l'occurrence depuis le 1^{er} mai 2021, par le Greffe via l'entité Naturalisation, et qui permet de répondre à une prestation tournée vers l'extérieur, soit le citoyen.

4.2.3 Rôles et responsabilités

Les entretiens ont également permis de définir les acteurs du processus à l'interne de l'administration communale et les responsabilités. La filière Greffe (Naturalisation) organise le traitement des demandes de naturalisation ordinaire qui lui parviennent du canton. La Municipalité valide les propositions. La filière juridique appuie le Greffe pour le traitement des demandes d'un point de vue juridique et la Police fournit des éléments que Naturalisation met au dossier.

La répartition interne des rôles a changé également par rapport à l'ancienne pratique, étant donné que la Police ne mène plus l'enquête, mais que le processus est géré entre Affaires juridiques – Greffe/Naturalisation et Municipalité.

Entité administrative	Rôles - responsabilités
SGE - Greffe-Naturalisation	<ul style="list-style-type: none"> responsable du processus (prestations), délégation de pouvoir par la Municipalité en 2018, aspects organisationnels et opérationnels, gestion des dossiers
SGE – Affaires juridiques	<ul style="list-style-type: none"> aspects organisationnels et opérationnels validation des dossiers (aspects juridiques) soutien
SSP - Police	Acteur : apporte 1 élément de vérification
Municipalité	Autorité décisionnelle : validation des propositions de SGE-Greffe

4.2.4 Les étapes du processus

Le tableau de l'annexe 03 détaille les étapes (numérotées) du processus communal, les transactions, le laps de temps durant lequel les actions doivent être réalisées et les documents générés par chaque

⁶⁵ FREUND; GÖTZER. *op.cit.*, p. 131.

⁶⁶ TOEBAK. *Records Management. Ein Handbuch*, 2007, p. 590. Toebak parle de *Kernprozess*.

action. Il notifie également des éléments importants pour la gestion documentaire, soit dans quel format (papier ou numérique) le document est reçu/envoyé et dans quel format il est enregistré. Ce tableau montre uniquement le déroulement linéaire du processus. Un refus du dossier à un moment donné engendre un retour en arrière auprès du candidat ou l'arrêt de la procédure. Ce tableau est à utiliser en complément à la représentation graphique proposée en annexe 04 qui offre une vue d'ensemble du processus et permet de voir comment les étapes s'enchaînent, quels sont les acteurs du processus et les actions non linéaires (demande de compléments ou refus de la bourgeoisie par ex.). Pour établir ce schéma nous nous sommes inspirées des conventions de modélisation BPMN⁶⁷ pour l'administration publique émises par l'association eCH⁶⁸.

Le nombre d'acteurs participant au processus est limité. Les transactions se déroulent entre :

- Canton (SPOP)-Commune (Municipalité/Naturalisation)
- Naturalisation-Police
- Naturalisation/Municipalité-candidat
- Naturalisation-Municipalité
- Naturalisation/Municipalité-SPOP

Le déclenchement de la procédure (1) au niveau communal se fait avec la réception du courrier cantonal annonçant la demande de naturalisation examinée dans une première phase par le canton. Ce courrier est l'élément déclencheur du processus, *l'input*.

Séquence 1

Une fois enclenché, le processus se poursuit à l'interne avec une première phase/séquence dite de **collecte d'informations** dont le résultat permettra aux responsables de compléter le rapport d'enquête (partie 2). Pour rappel la collecte d'informations permet de répondre à la tâche de l'examen des conditions matérielles incombant, selon la loi, à la commune. Elle consiste à vérifier l'intégration et la familiarisation avec les conditions de vie au moyen d'un entretien et de collecte d'informations et à tester les connaissances générales du candidat sur son pays et canton d'accueil.

Cette phase comporte plusieurs transactions sous forme d'échanges entre la commune (Greffé-Naturalisation) et le candidat à la naturalisation, mais aussi la Police administrative (3) pour vérifier des informations en lien avec le respect de l'ordre public. Les échanges avec le candidat consistent en l'envoi d'un courrier l'informant de l'instruction communale de son dossier et lui demandant de fournir un certain nombre de pièces, puis de la réception de ce dossier avec les informations demandées (4 et 6). Celles-ci permettent de pré-remplir le rapport d'enquête (7).

L'organisation du test de connaissances et de l'entretien peuvent se faire parallèlement à ces étapes-là, mais l'entretien (9) ne peut avoir lieu que si toutes les données ont pu être collectées, soit une fois que la commune a reçu en retour le dossier du candidat avec les pièces demandées.

La transaction « entretien » peut donc avoir lieu une fois que la transaction « réception du dossier du candidat » est close.

Le test de connaissances (8) se fait également en fin de procédure de collecte d'informations, car les résultats seront intégrés au rapport d'enquête. Le rapport d'enquête peut en effet être finalisé une fois que la commune a vérifié toutes les informations en lien avec les impôts, l'ordre public, le parcours scolaire etc., qu'elle a fait passer le test de connaissances et mené l'entretien.

Selon la norme 26122 (chap.3.3), une transaction est une opération qui doit être close pour déclencher la transaction suivante. Toutefois certaines étapes peuvent se faire en parallèle, ce qui est le cas dans le processus présenté ci-dessus : par exemple le courrier au candidat peut être envoyé en même temps que sont faites les vérifications d'usage auprès de la Police. La norme appelle cela une dépendance séquentielle partielle (chap.7.1.3).

⁶⁷ Norme ISO Business Process Model and Notation pour la représentation graphique des processus d'affaires.

⁶⁸ eCH-0158.

Séquence 2

Il s'agit de la **phase d'instruction** par l'entité responsable du processus et la Municipalité. Elle aboutit à une décision, soit un préavis favorable ou négatif qui sera transmis avec le rapport d'enquête au canton.

Elle ne peut être déclenchée qu'une fois la phase de collecte d'informations terminée. Elle commence par la rédaction du rapport de la Naturalisation à la Municipalité (11) et se poursuit par la décision de l'autorité exécutive sur le dossier et son préavis, c'est-à-dire la poursuite de la procédure, l'échec ou l'audition auprès d'une délégation municipale (12).

En cas de poursuite ou d'échec, le préavis communal est envoyé au canton avec le rapport d'enquête et toutes les annexes (14) ; celui-ci a 30 jours pour valider la décision municipale. L'option audition par une délégation municipale est également possible mais elle n'a jamais eu lieu à ce jour. En même temps que le courrier au canton, la commune envoie un avis de clôture de la demande de traitement communal au candidat (15).

Après réception de la validation cantonale (16), un préavis d'octroi de la bourgeoisie est envoyé au candidat (17) et au canton (18), parallèlement à un courrier cantonal au candidat l'informant de la poursuite de la procédure ; il s'agit donc d'une nouvelle transaction qui nécessite la clôture de la précédente. Le préavis d'octroi transmis au canton est l'élément de sortie du processus communal (*output*) et clôt la phase communale de la procédure. Le dossier repart alors au canton et la procédure se poursuit au niveau fédéral et cantonal.

En cas de préavis cantonal et communal négatifs, la commune envoie un courrier informant le candidat de la non entrée en matière. Celui-ci a alors 30 jours pour présenter des arguments. Faute de quoi la procédure s'arrête là. S'il amène de nouveaux arguments qui sont à nouveau refusés, il peut faire valoir son droit de recours.

La validation cantonale au préavis communal peut être refusée si des pièces manquent au dossier ; dans ce cas la procédure communale se poursuit avec une nouvelle collecte d'informations.

En cas de naturalisation, la commune reçoit l'avis de naturalisation (19) et peut clore le dossier d'affaires⁶⁹ et octroyer la bourgeoisie communale (20). A Yverdon-les-Bains, cette dernière est remise sous forme de lettre de bourgeoisie dans le cadre d'une réception organisée tous les deux ans pour toutes les citoyennes et tous les citoyens yverdonnois-es fraîchement naturalisé-es. La prochaine aura lieu en été 2022. L'organisation de cette cérémonie peut être considérée comme un sous-processus, dont les éléments ne sont toutefois pas définis par la loi. La représentation graphique ne tient pas compte de ce sous-processus.

Pour résumer, nous constatons que l'élément d'entrée provient du processus cantonal de traitement des demandes du canton (1^{ère} phase cantonale) et l'élément de sortie va également vers le processus cantonal (2^e phase cantonale). Le processus communal ne peut commencer tant que le courrier du canton informant de l'ouverture et du traitement du canton n'a pas été reçu.

De même la 2^e phase cantonale ne peut commencer tant que la commune n'a pas donné son préavis d'octroi ou refus au canton. Ces phases doivent se dérouler dans des délais imposés par la loi.

Ainsi la commune a 12 mois dès le moment où elle a reçu le courrier du canton (saisine communale) pour traiter la demande, soit pour rendre son avis de clôture (art. 32 LDCV) (18 mois du dépôt de la demande à la décision municipale) (art. 21 LDCV).

A l'intérieur du processus communal, les délais sont les suivants:

- 10 jours entre la réception du courrier du canton (saisine communale) et le courrier envoyé au candidat (art. 10 al. 1 RA)
- 6 mois max entre la saisine communale et le test de connaissance (art.10 al. 2 RA).
- 3 mois au moins pour que le candidat puisse se préparer au test

⁶⁹ Voir Annexe 05, structure de classement : DA_Natu_candidat (nom_prénom). Il serait encore à vérifier si la commune est informée des refus après la 1^{ère} phase cantonale.

- 3 mois dès l'avis de clôture pour rendre son préavis positif ou une décision de refus notifiée au candidat et au Département (art. 33 al. 4)

Nous constatons que le périmètre du processus est bien identifié. L'objectif du processus, soit le résultat escompté, est connu : rendre un préavis d'octroi ou de refus de bourgeoisie

Les éléments déclencheur et de clôture sont également identifiés. Ils correspondent également aux éléments d'ouverture et de clôture du dossier. Pour conclure, reprenons les questions que nous nous sommes posées au début (chap. 3.1.2) et voyons si l'analyse faite permet d'y répondre.

Dans quels buts la/les tâches est-elle effectuée ?	Rendre une prestation, soit donner un préavis d'octroi ou refus de bourgeoisie communale
Quelles sont les sous-tâches ?	Collecter des informations, examiner le dossier
Dans quel ordre se déroulent-elles ?	Ordre chronologique et en parallèle
Avec quelles ressources ?	1 personne dédiée uniquement à cette tâche à 70% (gestion et suivi des dossiers), appui et validation des responsables de compétence
Par qui, où et quand ?	Responsables Naturalisation, à la commune, phase 2 de la procédure de traitement des demandes de naturalisation
Sous quelles responsabilités ?	SGE-Greffe et SGE-Affaires juridiques, Municipalité

5. Résultats de la démarche

Après les phases d'analyse, il s'agit maintenant de voir si la méthode employée, soit l'étude du contexte réglementaire complétée par des entretiens avec les responsables du processus, permettent de proposer une structure de classement doublée de règles de conservation et où se situent les documents générés dans le cadre du processus

5.1 Le plan de classement et le calendrier de conservation

Selon la norme ISO 15489 (2016, p.16), « les plans de classement sont des outils de gestion permettant de relier les documents d'activité au contexte de leur création ». Ils se basent sur une analyse des fonctions, des activités et des processus et « permettent de regrouper logiquement les documents traitant de la même activité [...] »⁷⁰.

A Yverdon-les-Bains, la fonction Naturalisation est intégrée à la position du Plan de classement correspondant au Greffe municipal. Le classement est un héritage des différents responsables de la compétence. Au changement de loi, une position « Législation 2018 » a été créée. C'est dans cette position que sont classés actuellement les dossiers résultant du processus.

Chaque processus génère en effet un dossier d'affaires, en l'occurrence un dossier de candidat, qui est classé dans la partie dynamique de la structure de classement⁷¹. Bien que la logique du dossier d'affaire soit visible dans le plan de classement actuel, celui-ci nécessite des améliorations pour permettre d'intégrer l'ensemble des documents gérés par la compétence, soit aussi les « documents support » et les « documents informatifs »⁷². Ainsi, les 3^e et 4^e niveaux de la structure (partie figée) doivent encore être définis, munis d'un identifiant et le nommage doit être amélioré. Une fois établies, ces positions ne

⁷⁰ BAILLARGEON Diane. « Les documents de gestion des ressources informationnelles » In GAGNON-ARGUIN, MAS, MAUREL, *op. cit.*, p. 412.

⁷¹ Voir à ce propos l'auxiliaire de travail établi par les Archives fédérales suisses. *Gestion électronique des affaires (GEVER)*, 2010, pp. 29-44.

⁷² Association des archivistes français et l'Association des professionnels de l'information et de la documentation, *op. cit.*

devraient subir que peu de changements à l'avenir. Actuellement, les titres des diverses positions ne sont souvent pas assez clairs pour en connaître le contenu. Notre proposition tente de rendre cette structure de classement plus lisible et de nommer de façon claire les différentes positions (annexe 05). Dans le contexte de classement totalement hybride dans lequel nous nous trouvons, les documents sont classés autant dans le système de fichiers (électronique) que dans des dossiers suspendus papier, mais pas de manière systématique. En l'absence de système d'archivage électronique à long terme, c'est le dossier papier qui constitue le dossier maître et continuera d'être archivé.

Les règles de conservation proposées le seront pour l'ensemble du dossier d'affaire et non par document ; les documents émis ou reçus par la commune dans le cadre du processus peuvent en effet être considérés comme pertinents, donc devant être conservés en tous les cas le temps de l'affaire (durée d'utilité administrative et légale) et pouvant potentiellement être versés aux archives définitives. L'organisation des documents par dossiers d'affaires auxquels on aura apposé des métadonnées archivistiques, telles que des durées de conservation, se justifie par ailleurs pleinement dans la perspective de la mise en place d'une gestion électronique des dossiers, qui sera aussi une question d'actualité à Yverdon-les-Bains ces prochaines années.

Le dossier du candidat documente le cadre d'action de la commune ; il mérite d'être conservé dans son ensemble. Toutefois, dans l'optique d'un versement aux Archives, des critères de tri peuvent être établis via une liste négative (documents de travail, checklist élaborée pour suivi des dossiers etc.). Ce tri serait fait par les responsables du processus une fois les dossiers clos en vue de leur versement aux Archives. Lors de l'élaboration d'un calendrier de conservation pour les dossiers de naturalisation en 2016, les Archives communales avaient sondé les archivistes de différentes communes vaudoises et les Archives cantonales vaudoises pour connaître la pratique en matière de conservation à long terme de ces dossiers. Les règles de conservation émises à l'époque restent, à notre sens, en vigueur. Elles suivent les recommandations des Archives cantonales vaudoises notifiées dans le calendrier de conservation des Archives communales vaudoises de version de janvier 2015⁷³, soit :

- « Naturalisation des étrangers : conservation illimitée du dossier même si le canton en conserve un »
- « Naturalisation des Confédérés : conservation illimitée du dossier même si le canton en conserve un »⁷⁴, le dossier complet étoffant la biographie des demandeurs, selon le Calendrier.

Cette règle s'applique aux dossiers ayant abouti à une naturalisation. Au niveau cantonal, les dossiers n'ayant pas abouti ne sont pas archivés, mais retournés au demandeur ou détruits⁷⁵.

Suite à cette enquête, Yverdon-les-Bains a décidé de conserver non seulement tous les dossiers de procédures abouties mais également les dossiers non aboutis, c'est-à-dire l'ensemble des dossiers clos. Les dossiers non aboutis ont non seulement une valeur probatoire en ce sens qu'elles justifient les décisions, notamment municipales, mais également historiques. Dans une pratique qui n'a pas toujours été formalisée et cadrée comme aujourd'hui, ces dossiers sont susceptibles de documenter l'évolution des raisons qui ont poussé les autorités à refuser de naturaliser.

5.1.1 Proposition de structure de classement

La structure de classement (annexe 05) que nous proposons reprend en partie l'existant tout en l'organisant de manière différente (hiérarchie) et en lui donnant des identifiants pour les parties figées. Les deux premiers niveaux (11. et 11.19.) sont déjà ceux en vigueur. Ils reflètent la structure organisationnelle avec la fonction *Naturalisation* rattachée au Greffe municipal. Les autres entrées sont présentées brièvement ici.

⁷³ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/chancellerie/ACV/fichiers_pdf/F_1.fo_01_new.pdf
pp.59 et 60 (dernière consultation le 19 juin 2021)

⁷⁴ *Ibidem*, p. 60.

⁷⁵ Information donnée par Acacio Calisto, archiviste aux ACV, en charge des relations avec le SPOP (entretien du 11.06.2021).

Les résultats de l'analyse fonctionnelle se retrouvent dans la position *11.19.01 Dossiers candidats* où sont regroupés les dossiers et documents en lien avec la tâche principale de la commune dans ce cadre, soit le traitement des demandes de naturalisation. La tâche d'organisation de la cérémonie de bourgeoisie se retrouve dans la position *11.19.03*. Quant aux documents ayant permis d'identifier le contexte législatif dans lequel s'insère la compétence et le processus, ils sont classés dans les positions *11.19.05 et 06*.

Dans *11.19.01 Dossiers candidats* entreront tous les documents résultant du processus étudié dans ce travail, soit de son cœur de métier. Les dossiers d'affaires correspondent à la partie dynamique du plan. Pour des questions de gestion et de lisibilité, des dossiers *DA_Natu_candidats_en cours* et *DA_Natu_clos*, dans lesquels viendront prendre place les dossiers classés par ordre alphabétique (nom_prénom_date ouverture), le second accueillant ceux ayant reçu un avis de naturalisation. Deux autres entrées sont créées ici : *DA_Natu_non abouti* et *DA_Natu_recours* qui permet un tri avant le versement aux Archives. Cette partie relative aux dossiers des candidats est la seule qu'on retrouve également sous forme papier.

Pour le suivi des dossiers, les responsables de naturalisation tiennent également à jour une liste (Excel) des candidats qui est classée sous *11.19.02 Suivi dossiers*. Pour la préparation de la cérémonie de bourgeoisie, un extrait de cette liste comprenant les personnes ayant reçu leur naturalisation est généré.

Une entrée *11.19.03* est créée pour la cérémonie de bourgeoisie, que l'on peut considérer comme un sous-processus. Il s'agit en effet d'une étape qui n'est pas obligatoire, mais une tradition à Yverdon-les-Bains. A cette occasion, les autorités communales remettent une lettre de bourgeoisie à la personne fraîchement naturalisée. Dans cette position on classera par année les documents liés à l'organisation de cette cérémonie qui peuvent être éliminés au terme de leur durée d'utilité administrative et ceux en relation avec la partie officielle qui pourront à terme être proposés aux Archives (discours officiel, photographies).

La commune peut faire appel à des prestataires externes pour effectuer certaines tâches. C'était le cas de Caritas, qui s'est occupé durant des années des cours de préparation au test. On peut imaginer d'autres collaborations avec des partenaires externes à l'administration. C'est pourquoi une position *11.19.04 Collaborations externes* semble nécessaire.

Enfin, les positions *11.19.05 à 11.19.07* accueilleront les documents supports et informatifs, ainsi que les modèles utilisés pour mener à bien les activités. Le suivi doit se faire essentiellement sur des formules cantonales officielles. C'est ici que ces modèles devraient trouver leur place.

Une rubrique en lien avec les tests de connaissance est également proposée dans la position *11.19.06 Documentation*, voire sous *Modèles*. Cette entrée accueillerait les différents tests générés par la commune sur la base des 160 questions prédéfinies, comprenant notamment les questions locales.

Une position *11.19.50 Législation 2018-transition* devra aussi être créée. Elle accueillera tous les documents décisionnels internes en lien avec le changement de législation. Notamment les décisions municipales relatives à la proposition de nouvelle procédure de la filière Naturalisation, les communications au Conseil, les décisions éventuelles sur l'abrogation du règlement communal etc. Les dossiers constitutifs de cette rubrique seront archivés de manière définitive.

La position *11.19.51 Ancienne arborescence_àtrier* a été créée pour l'intégration des documents classés sous l'arborescence en vigueur avant 2018 et celle créée sous Législation 2018. La première ne contient plus de dossiers de candidats, ceux-ci ayant été archivés sous forme papier, mais certaines positions contiennent des pièces documentant l'ancienne pratique qu'il s'agira de conserver, surtout tant que des dossiers ouverts sous l'ancienne législation ne sont pas clos. Ces documents devraient ensuite être archivés. Les documents à conserver devront être intégrés à la nouvelle structure, les

autres éliminés. Une fois ce tri fait, la position pourra être éliminée. Le tri dans cette position est un travail intellectuel dont l'ampleur ne devra pas être négligé⁷⁶.

5.1.2 Durées de conservation et sort final

Nous avons choisi d'émettre les règles de conservation directement sur la structure de classement (annexe 05), laquelle prend ainsi la forme d'un référentiel de classement et de conservation adapté d'un plan de classement existant. Ces règles ont été discutées au sein de la filière des Archives, mais elles nécessiteront encore une validation de la part des responsables de la compétence et de la direction du service. Il s'agit donc d'une première proposition de référentiel de classement qui subira encore des adaptations et des compléments en fonction des retours donnés par les responsables de la compétence.

Dans une perspective de gestion documentaire, l'intérêt de créer une structure de classement sur laquelle se greffent les règles de conservation, mais aussi les droits d'accès et les responsabilités, réside dans le fait qu'elle permet de gérer l'ensemble du cycle de vie des documents quel que soit le support. Elle peut également être intégrée avec ces métadonnées dans un système électronique de records management. L'objectif est donc de proposer ici un classement et ses métadonnées qui peut être repris tel quel dans un éventuel futur système implémenté dans l'administration communale d'Yverdon-les-Bains.

Pour rappel, la tâche principale de la compétence selon l'analyse fonctionnelle réalisée ici, soit le traitement des demandes de naturalisation, correspond à la position *11.19.01 Dossiers candidats* de la structure de classement. Les retombées documentaires liées à cette tâche principale, soit les résultats du processus étudié dans le cadre de l'analyse séquentielle, constituent le contenu de cette position. Etant donné que les documents émis et reçus par la commune dans ce cadre répondent à une exigence légale, les durées d'utilité administrative et légale (DUA/DUL) courent pour l'ensemble du dossier d'affaire jusqu'à sa clôture. Une fois ces durées passées, un versement des dossiers papier aux Archives de la Ville est proposé sur la base de la décision de conservation établie en 2016. Cette décision apparaît dans la colonne « Sort final ». Un archivage définitif se justifie pour plusieurs raisons, notamment pour le fait que le dossier du candidat documente le cadre d'action de la commune dans la procédure générale de naturalisation.

La Ville d'Yverdon-les-Bains ne disposant pas pour l'heure de solution pour l'archivage électronique à long terme, l'archivage définitif de ces dossiers se fera encore sous forme papier pour les prochaines années, c'est pourquoi les règles valent en 2021 pour les documents papier et non numériques. Cela signifie que l'arborescence sera nettoyée une fois que les documents papier identifiés comme nécessitant une conservation à long terme auront été versés aux Archives (colonne « Numérique sort final »).

En ce qui concerne les autres documents gérés dans le cadre de cette activité, leur durée d'utilité administrative ou légale a été définie en fonction de leur producteur. Ainsi les lois et directives non communales sont à conserver tant qu'elles sont en vigueur puis éliminées à leur remplacement, alors que les procédures communales pourraient être conservées dans la mesure où elles documentent une manière de faire à un moment donné.

La position en lien avec la cérémonie de bourgeoisie a été structurée de telle sorte qu'on puisse séparer les documents ou dossier à éliminer après leur DUA de ceux à verser au archives définitives. Ainsi, les informations en lien avec l'organisation de la cérémonie seront éliminées après leur DUA, tandis que les discours officiels pourront être proposés aux Archives.

⁷⁶ Voir à ce propos le papier de l'Association des archivistes français et l'Association des professionnels de l'information et de la documentation, *Le plan de classement des documents dans un environnement électronique. Concepts et repères*, 2011, pp. 28-30.

5.2 Les retombées documentaires

Les entretiens menés avec les responsables de l'activité ont permis d'identifier autant la production que la pratique documentaire, questions qui préoccupent en premier lieu les personnes en charge de la gestion documentaire. Premier constat : ce travail d'identification nécessite du temps ; ainsi au lieu des deux entretiens prévus au départ, trois entretiens et plusieurs échanges de courriels ont été nécessaires pour disposer d'une vision complète des retombées documentaires.

5.2.1 Identification des documents produits ou reçus dans le cadre du processus

Le résultat de l'activité métier est constitué par chaque document produit ou reçu lors des diverses opérations ou transactions ; ce résultat est visible dans l'annexe 03 qui montre également les formats de réception/envoi et d'enregistrement. L'annexe 04 permet de visualiser le déroulement du processus qu'il soit linéaire ou non et les documents en lien.

Les documents reçus par la commune proviennent du canton d'une part, notamment sous forme de correspondance (courrier déclenchant la procédure communale) et de formulaires à remplir (rapport enquête, test de connaissance par ex) ; ils proviennent aussi du candidat, d'autre part, sous forme de pièces justificatives.

La commune produit plusieurs documents :

- le courriel à la Police (étape 3),
- le premier courrier au candidat (4) qui lui annonce l'ouverture de la procédure communale et les étapes qui l'attendent. Ce courrier fixe également souvent la date de l'entretien et informe le requérant des pièces qu'il doit fournir.
- le rapport d'enquête (partie communale), pièce maîtresse produite par la commune, sur formule officielle du canton ; toutes les informations reçues du candidat et récoltées lors de l'entretien, les résultats du test de connaissances et les vérifications faites par la police s'y trouvent. Les personnes en charge du domaine des Naturalisations le remplissent au fur et à mesure des données récoltées. C'est pourquoi ce document apparaît plusieurs fois dans le tableau (7, 8, 10, 14) et dans le graphique.

Durant la phase d'instruction, l'autorité déléguée produit :

- un rapport à la Municipalité sur la base duquel cette dernière préavise favorablement ou négativement à l'octroi de la bourgeoisie (11 et 12). La décision de la Municipalité génère un extrait de décision envoyé à l'autorité déléguée (12) et un préavis apposé dans le rapport d'enquête.

Enfin un avis de clôture de l'instruction communale sous forme de courrier municipal est envoyé au candidat (15). Une fois la validation du canton obtenue par la commune (16), un courrier municipal lui notifie un avis d'octroi ou de refus de bourgeoisie (17).

Lorsque le candidat a reçu sa naturalisation, un courrier lui est adressé l'invitant à la cérémonie de bourgeoisie organisée tous les 2 ans par la commune (20).

5.2.2 Formats d'enregistrement : une gestion documentaire hybride

Les entretiens nous ont permis de voir comment et où les documents étaient enregistrés et sous quelle forme (numérique, papier). Ces vérifications sont d'autant plus importantes dans un environnement documentaire hybride pour définir quelle forme prend le dossier maître et lequel sera éventuellement archivé. Dans le canton de Vaud, l'environnement documentaire est encore hybride ; cela ressort fortement dans un processus inter-administrations comme celui présenté ici. Ainsi les échanges avec le canton et le candidat se font sous forme papier. La commune reçoit de l'administration cantonale sous forme papier le courrier lui demandant de traiter la demande de naturalisation. Elle a parallèlement accès en lecture à la base de données *Gestar* du SPOP ; cela lui permet de télécharger certains documents, notamment la demande déposée par le candidat au canton, mais pas d'y intégrer les siens.

En fin de processus, la commune envoie tous les documents requis par la loi (rapport d'enquête etc.) sous forme papier au canton, lequel les scanne pour les mettre dans *Gestar*.

Dans le cadre du processus exclusivement communal, les échanges se font de manière électronique. Ainsi la demande de vérification adressée à la Police se fait par courriel qui répond également par ce biais. Le mail est en revanche imprimé et mis au dossier papier. La transmission du rapport Naturalisation adressé à la Municipalité et du rapport d'enquête se fait également par voie électronique via le logiciel de gestion des séances de Municipalité.

5.2.3 Identification des autres documents produits dans le cadre de l'activité

Un seul processus est rattaché à la compétence Naturalisation. Ainsi les documents reçus ou produits hors du périmètre de ce processus sont surtout les « documents support » et « informatifs »⁷⁷, soit des documents d'accompagnement du processus qui facilitent le travail des personnes impliquées ou qui l'enrichissent. Il s'agit de documentation, textes légaux, procédures et directives établies par le canton, marches à suivre interne et modèles. Enfin des documents sont actuellement également émis dans le cadre de l'organisation de la cérémonie de bourgeoisie.

5.3 Perspectives de développement de l'analyse au niveau cantonal

Dans une optique d'amélioration de la gestion documentaire, il serait intéressant d'élargir le champ d'analyse au processus général et voir comment l'information passe et est gérée entre les administrations et à l'interne de chacune d'elle, qui plus est dans un environnement documentaire encore hybride. La norme eCH-0140 donnerait à cet égard une base d'étude pour l'interconnexion des processus et des prestations entre administrations et permettrait d'analyser le processus de coopération.

Il s'agirait notamment d'étudier plus précisément comment les informations circulent d'une administration à l'autre, sous quelle forme (papier/électronique), quel accès les différents niveaux d'administrations ont aux logiciels métiers, quel usage ils en font. En raison du périmètre bien défini du présent travail, cette analyse n'a pas pu être faite ici.

Pour ce qui est du traitement des dossiers Naturalisation par les Archives cantonales vaudoises (ACV), le calendrier de conservation émis en 2011 pour le Service de la population est toujours en vigueur. Ces règles définissent que le Service (SPOP) conserve durant 10 ans les dossiers papier clos puis les verse aux ACV. Seuls les dossiers aboutis sont archivés, les non-aboutis sont renvoyés aux requérants ou détruits⁷⁸. Les dossiers actuellement versés le sont encore sous forme papier. Les règles pour l'archivage électronique des dossiers du SPOP ne sont actuellement pas encore définies, mais elles le seront ces prochaines années avec les avancées du programme de gouvernance documentaire lancé par le canton de Vaud en 2019.

La nouvelle législation en matière de traitement des demandes de naturalisation nécessitera-t-elle une adaptation des recommandations cantonales en matière de durées de conservation et d'archivage des dossiers de demandeurs ? Les règles proposées dans le calendrier de conservation pour les communes (2015) peuvent-elles encore être appliquées ? Dans le futur, des réflexions seront à mener dans ce sens. Il s'agira aussi de tenir compte des changements de pratique dans le domaine de la digitalisation et de l'accès aux bases de données entre les administrations, qui pose le défi de la gestion optimale de cette information qui se trouve aujourd'hui, nous l'avons vu, sous forme hybride.

⁷⁷ Deux termes utilisés par le groupe « Records Management » de l'Association des archivistes français et l'Association des professionnels de l'information et de la documentation, *Le plan de classement des documents dans un environnement électronique. Concepts et repères*, 2011.

⁷⁸ Informations fournies par Acacio Calisto, archiviste aux ACV, en charge des relations avec le SPOP (entretien du 11.06.2021)

6. Conclusion

A l'heure du bilan, il est utile de se demander si la méthode adoptée était en adéquation avec les résultats espérés, soit l'identification des retombées documentaires et l'établissement d'une structure de classement assortie de règles de conservation.

Nous nous sommes intéressés dans ce travail non seulement à la compétence de la commune dans le cadre du traitement des demandes de naturalisation, mais également au processus de traitement lui-même (analyse séquentielle) et ce pour connaître la production documentaire qu'il engendre.

La première se laisse définir grâce à l'analyse fonctionnelle qui met en évidence les missions et les tâches de la fonction Naturalisation. Elle a été réalisée par le biais de l'étude de la documentation réglementaire (lois, procédures) laquelle permet de connaître le contexte dans lequel s'insère la compétence. Cette analyse a conduit à l'établissement des positions principales de haut niveau de la structure de classement (Greffe – Naturalisation – Dossier candidats).

Les entretiens oraux menés en parallèle avec les responsables de la compétence sont la partie centrale et absolument indispensable de la récolte d'informations. Dans un travail de ce type, cette phase n'est donc aucunement à négliger. Le cadre théorique du déroulement du processus est donné par la loi, son application pratique par les personnes en charge de la compétence. Cette méthode nous a permis, dans le cadre de l'analyse séquentielle, d'avoir une vue précise de la manière dont se déroule le processus et surtout du contenu documentaire du dossier que ce processus engendre. Au final, les documents identifiés constituent le dossier du candidat à la naturalisation (1 candidat = 1 processus), soit le dossier d'affaire.

Notre méthode a donc abouti à identifier les dossiers d'affaires (résultats du processus) et à les intégrer dans la structure de classement. En tant que cœur de métier et résultat de la principale prestation de Naturalisation, ils se trouvent naturellement au centre de cette structure, que nous avons ensuite élargie à l'ensemble des documents gérés dans le cadre de l'activité. Il s'agit d'une première proposition de classement qui devra encore être affinée avec les responsables de la compétence.

Très spécifique au domaine des Naturalisation, le processus étudié ne peut à notre sens pas être appliqué à une autre activité du ressort communal.

Une fois les missions et le processus étudiés, nous avons pu mener une réflexion sur les règles de conservation à apposer aux dossiers résultant du processus (dossiers candidats) et plus largement à l'ensemble des documents gérés dans le cadre de l'activité. Elles ont été mises en relation avec le plan de classement et reprennent, pour les dossiers des candidats, les règles établies en 2016 par les Archives d'Yverdon-les-Bains et qui se basent sur le calendrier de conservation des communes de 2015 élaboré par les Archives cantonales vaudoises.

Pour conclure, les deux analyses de processus effectuées dans ce travail permettront de proposer aux responsables de la compétence Naturalisation une structure de classement pérenne avec des règles de conservation, dans l'optique d'une gestion documentaire améliorée.

7. Bibliographie

Cadre législatif

Loi sur le droit de cité vaudois du 19 décembre 2017 et son Règlement d'application du 21 mars 2018

Loi fédérale sur la nationalité suisse du 20 juin 2014

Ordonnance sur la nationalité suisse du 17 juin 2016

Manuel sur la nationalité suisse dès 1er janvier 2018

Département fédéral de justice et police, Rapport explicatif. Projet d'ordonnance relative à la loi sur la nationalité suisse, avril 2016

Communication au Conseil communal CO18.13, du 29 novembre 2018 (procédure de naturalisation)

Règlement communal sur l'acquisition et la perte de bourgeoisie du 6 octobre 2005, Yverdon-les-Bains

Politiques publiques en matière de naturalisation

Rapports de gestion de la Municipalité d'Yverdon-les-Bains au Conseil communal 2017-2020

<https://www.vd.ch/themes/population/population-etrangere/naturalisation/>

WANNER, Philippe, STEINER, Ilka. *La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration CFM, 2012

WICHMANN Nicole (et ali). *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme. La politique de migration dans les cantons*. Commission fédérale pour les questions de migration, 2011

Normes et standards

Norme ISO 15489. *Information et documentation - Gestion des documents d'activités. Partie 1 : Concepts et principes*, 2016-1

Norme ISO 26122. *Information et documentation – Analyse des processus pour la gestion des informations et documents d'activités. Rapport technique*, 2008

AS-5090, Australian Standard. *Workprocess analysis for recordkeeping*. Melbourne. 2003, p.4.

eCH-0038 *Framework Records Management*. Version 2.0, publié le 09.09.2019, en particulier p. 21

eCH-0140 *Règles relatives à la description et à la représentation de processus de l'administration publique suisse*. Version 1.0 publié le 12.04.2012

eCH-0158 *Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique*. Version 1.2, publié le 05.06.2020.

Records management

International Council of Archives (ICA). *Principles and functional requirements for Records in Electronic Office Environments - Module 2: Guidelines and Functional Requirements for Electronic Records Managements Systems*, 2008

Archives de l'Etat du Valais. *Guide de gestion des documents pour l'administration cantonale*, Sion, Version 2.0, janvier 2016

Archives fédérales suisses. *Gestion électronique des affaires (GEVER). Auxiliaire de travail*, Berne, 2010

Groupe inter-association AAF ADBS Records Management. *Le plan de classement des documents dans un environnement électronique. Concepts et repères*, version 1, 17 juin 2011

Groupe métier AAF ADBS Records Management. *Comprendre et pratiquer le records management. Analyse de la norme ISO 15489 au regard des pratiques archivistiques françaises* version 2, 8 avril 2005

Association des Archivistes suisses - Groupe de travail Records Management et archivage électronique de l'Association. *Cadre de référence RM*. <https://vsa-aas.ch/fr/ressources/records-management/cadre-de-reference/>

Association vaudoise des archivistes (AVA), *Manuel pratique de gestion des documents. Mettre en place les principes de Records Management dans les communes vaudoises*. Lausanne : AVA, 2011
<https://www.archivistes.ch/publications/manuel-rm/>

Arbido 2010/2, *Le Records management dans l'administration et l'économie privée*.

BRAHIM Walid. « Les fonctions dans la gestion des documents d'activité et des archives » In *La Gazette des Archives* n° 228 : 2012-4, pp.237-243.

COTTIN Michel, Dessolin Sylvie. « La famille des normes ISO sur le records management », In *La Gazette des Archives* n°228 : 2012-4, pp. 119-131

COUTURE Carol. *Les fonctions de l'archivistique contemporaine*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2003, pp. 69-101.

COUTURE Carol ; ROUSSEAU Jean-Yves et al. *Les fondements de la discipline archivistique*. Québec : Presse de l'Université du Québec, 2008, pp. 41-114.

FRANKS Patricia C. *Records and Information Management*. London : facet publishing, 2013

GAGNON-ARGUIN, Louise (dir.). *Typologie des documents des organisations : de la création à la conservation*, Québec : Presses de l'université du Québec, 2019

ROBERGE Michel. *L'essentiel du Records Management : Système intégré de gestion des documents analogiques et des documents numériques*. Québec : Ed. Gestar, 2004

TOEBACK Peter M. *Records Management. Ein Handbuch*. Baden: hier + jetzt, 2007

TOEBACK Peter M. *Records Management. Gestaltung und Umsetzung*. Baden : hier + jetzt, 2010

TOPALIAN Franck. *Cartographie des processus pour un projet de dématérialisation au sein de l'office cantonal des bâtiments de Genève*, Travail de bachelor, HEG - Genève, 2020

Analyse des processus

BEA, Franz Xaver ; GÖBEL, Elisabeth. *Organisation. Theorie und Gestaltung*. München: UVK Verlag, 2019, pp. 235-340

BRAHIM Walid. «L'approche processus» In *I2D Information, données & documents*, 2016/4, pp.37-38 (consulté le 30.04 2021)

DESSOLIN-BAUMANN Sylvie. « Une étape clé, l'analyse des processus » In *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 2009/2, pp. 56-57 (consulté le 30.04.2021)

FREUND Jakob; GÖTZER Klaus. *Vom Geschäftsprozess zum Workflow: ein Leitfaden für die Praxis*, München: Hanser, 2008

GRIESE Joachim; SIEBER Pascal. *Betriebliche Geschäftsprozesse. Grundlagen, Beispiele, Konzepte*. Bern-Stuttgart-Wien: Haupt, 2001

ANNEXE 01

Exemple de procédure communale (page 1)

Annexe 01

PROCEDURES
NATURALISATION

Classification : P_NATU_01_INT
 Rédaction : 14.04.2021/LPE
 Mise à jour le : 16.04.2021/LPE

NATURALISATION

A. TERMINOLOGIE

Autorité communale	: La Municipalité
Autorité déléguée	: Entité désignée par décision municipale pour effectuer tout ou partie des tâches d'instruction ; composée d'un ou plusieurs membres de la Municipalité, d'une commission municipale issue du conseil communal ou général.
Autorité d'enquête	: Entité désignée par décision municipale pour établir le rapport d'enquête ; composée d'un corps de police intercommunal, d'une police municipale, d'un assistant de sécurité publique assermenté (ASP), d'un employé communal assermenté ou d'une administration communale à laquelle des tâches de collecte d'informations ont été déléguées par la Municipalité
Autorité de surveillance :	Le Département en charge des naturalisations a délégué ses compétences d'Autorité de surveillance de l'activité des autorités communales au Service
Avis de clôture	: Formule (fournie par le Service) remise au requérant afin de l'informer que la collecte des informations nécessaires à l'examen des conditions matérielles de naturalisation est terminée L'avis de clôture ne contient aucune information quant au contenu de la future décision municipale L'avis de clôture permet au requérant de déménager dans un autre canton s'il le souhaite
Bourgeoisie	: Droit de cité communal octroyé par la Municipalité
CDAP	: Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
Conditions formelles	: Conditions objectives et impératives que le requérant doit remplir pour accéder à la procédure de naturalisation. Le requérant doit apporter la preuve que son séjour en Suisse est légal et qu'il a effectivement séjourné en Suisse pendant une durée minimale. Ces conditions sont cumulatives. Exemples : Permis C valable, séjour de 10 ans en Suisse, séjour de 2 ans dans le Canton de Vaud
Conditions matérielles	: Conditions minimales que le requérant doit remplir pour attester de son aptitude à devenir suisse. Elles doivent être analysées de manière individualisée. Exemples : Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse et dans le Canton de Vaud, intégration réussie
Décision municipale	: Décision de procéder à l'audition systématique ou facultative du requérant ; Décision de délégation de compétences de collecte d'informations à l'autorité d'enquête ; Décision de délégation de compétences d'instruction à l'autorité déléguée ; Préavis d'octroi ou décision de refus de bourgeoisie.
Droit de cité	: Droit de cité cantonal octroyé par le Conseil d'Etat

ANNEXE 02

Questionnaire remis pour complément et validation aux responsables du processus – complément à l'entretien du 25.05.2021

Ce questionnaire a été pré-rempli par l'auteur du travail dans le cadre des entretiens avec les responsables du processus. Il a ensuite été remis à ceux-ci pour complément et validation.

Dans le cadre de l'analyse du processus de traitement des demandes de naturalisation (*work process analysis*), il s'agit d'identifier selon la méthode d'analyse séquentielle les différentes étapes, les tâches et les responsabilités dans le cadre de ce processus avec comme corollaire l'identification des documents émis ou reçus dans l'accomplissement de ces tâches.

Le premier tableau permettra d'identifier le contexte législatif et réglementaire dans lequel se déroule ce processus.

Le second tableau met l'accent sur la manière dont se déroule l'enchaînement des étapes du processus. Le 3^e tableau identifie, s'il y a lieu, le lien vers d'autres processus.

(Analyse basée sur le standard ISO 26122)

But : l'évaluation, l'identification des ensembles de documents d'activité pour la détermination du sort final, le développement de plans de classement fonctionnels ou encore l'identification de redondances.

A. Identification du contexte

Définition de l'environnement réglementaire et contexte organisationnel	Si existant, indiquer nom et date
Lois, jurisprudence	Loi sur le droit de cité vaudois (2017), Loi sur la nationalité (2014), Règlement d'application LDCV (2018), Ordonnance fédérale sur la nationalité (2016)
Normes obligatoires ou règlement à suivre	Avant 2018 : règlement communal sur la bourgeoisie du 06 octobre 2005. Après 2018 : règlement obsolète, mais pas encore abrogé (en mai 2021)
Codes de conduite et d'éthique adoptés volontairement	N/A
Codes de bonne pratique adoptés volontairement	N/A
Règles et procédures de la filière/comment ont-elles été élaborées ?	Procédures établies sur la base des marches à suivre établies par l'ancienne responsable de la filière, des directives du canton, des formations données par le Canton et au Centre d'éducation permanente (CEP : centre de formation pour l'action publique)
A qui devez-vous rendre compte ?	Au niveau du Greffe. Il y a un double contrôle SGE-GRF – SGE-JUR. Sinon le GRF rend compte à la Municipalité et la Municipalité au SPOP (canton).
Positionnement du processus dans l'organisation (centralisé, transversal)	Centralisé, interne au niveau du Secrétariat général

Quels autres acteurs de l'administration sont impliqués et où se positionnent-ils ?	PNV-Police JUR : intervient actuellement avant tout passage de dossier en Municipalité et peut être impliqué dans tout ce qui touche aux aspects juridiques (ordre public, aspects financiers-impôts...), lorsque les conditions ne sont pas remplies, afin d'argumenter les raisons d'un refus communal.
---	--

Légende :

SGE : Secrétariat général (administration générale)

GRF : Greffe, filière du Secrétariat général

JUR : Affaires juridiques, filière du Secrétariat général

SPOP : Service de la population (canton de Vaud)

B. Identification de l'enchaînement des activités

Enchaînement des activités	Réponse
Déclenchement de la transaction / comment est-ce enregistré ?	Réception de la lettre du SPOP / courrier scanné en pdf dans le dossier du candidat, nommage : « dossier initial. »
Informations et ressources demandées pour commencer le processus. D'où viennent-elles ?	
Quel(s) élément(s) déclenchent les étapes suivantes ? Ou les étapes communales se font-elles en parallèle ? Si oui vers quel but ?	Certaines peuvent se faire en parallèle d'autres doivent être terminées pour pouvoir déclencher les suivantes (ex : paiement des émoluments pour pouvoir mener l'entretien) But : collecter les informations
Comment sait-on que les transactions sont terminées ?	Lorsqu'on a récolté auprès du candidat tous les documents exigés (annexes), avec l'aide d'une checklist
Quelles sont les conditions clés qui doivent être rassemblées pour autoriser l'enchaînement des séquences ?	Ex : le candidat soumet les annexes nécessaires au rapport d'enquête et se présente à l'audition (séquence 1). Le rapport d'enquête complet est soumis à la Municipalité pour décision (séquence 2) puis au SPOP.
Comment et où les décisions et les transactions sont-elles enregistrées au cours de la séquence ?	Arborescence dans dossier candidat + dossier suspendu papier
Conclusion de la séquence et comment est-ce enregistré ?	Conclusion de la collecte d'informations (séquence 1) : rapport d'enquête finalisé, test de connaissance et entretien passés. Conclusion de la phase d'instruction (séquence 2) : préavis communal envoyé à SPOP et avis de clôture au candidat

Transaction (ou opération): la plus petite unité du processus, qui consiste en un échange entre deux ou plusieurs participants.

Séquence : série de transactions reliées entre elles avec l'exigence qu'entreprendre la transaction suivante dépend de l'achèvement des précédentes (3.3 ISO 26122)

Ici : série de transactions (séquence) = collecte d'informations / autre séquence = instruction >> 2 séquences

C. Identification des liens vers d'autres processus

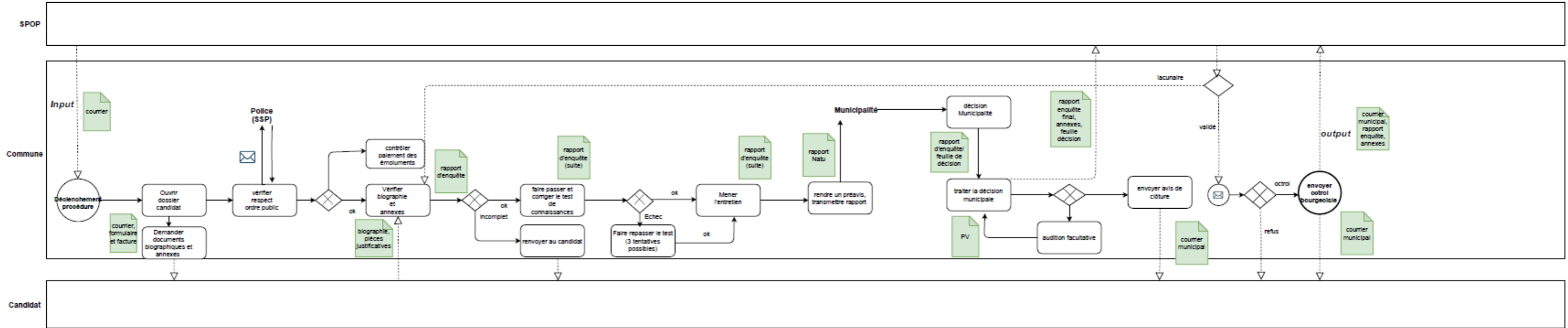
Questions	Réponse
Eléments d'entrée, acteurs, informations, autres ressources, technologies et délais	Délais : le dossier ne doit pas rester plus d'une année à la commune. 10 jours pour la lettre d'invitation à l'audition. 30 jours pour que le canton confirme son préavis et 90 jours pour la décision finale d'octroi de bourgeoisie après l'avis de clôture.
Qui délivrent les éléments d'entrée ? (input)	SPOP Sous forme papier
Vers qui sont délivrés les éléments de sortie ? (output)	SPOP Sous forme papier
Quelles informations, quels documents d'activité sont générés stockés ou transférés vers d'autres processus ?	Vérification ordre public > Police Rapport à Muni > gestion rapports municipalité

ANNEXE 03

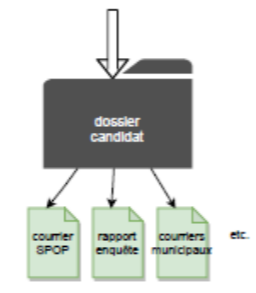
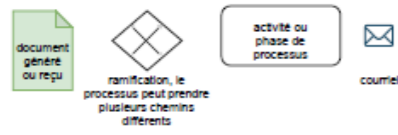
SGE - Naturalisation: identification des étapes du processus communal de traitement des demandes de naturalisation et des retombées documentaires (résultat de l'entretien du 18.05.2021)										
Pour des questions de lisibilité, ce tableau rend uniquement compte du déroulement linéaire du processus et non des interruptions ou retours en arrière. Certains d'entre eux sont mentionnés dans "Informations sur le processus"										
Numéro d'étape/transaction	Description de l'étape du processus et des tâches	Retombée documentaire (reçu/produit)	original/copie	Format de réception/envoi	Format d'enregistrement	Informations sur les retombées documentaires	Informations sur le processus			
Instruction du dossier reçu par le SPOP (collecte d'informations); but : vérifier les conditions matérielles selon LDCV art. 31										
Phase de Collecte d'informations (séquence 1)										
Délai de traitement : 12 mois (Délai de traitement du dépôt de la demande au canton à la décision municipale : 18 mois)	Délai : 10 jours	Délai : 3 mois	1	SPOP-commune Naturalisation (transaction) Réception demande du canton Lancement de la procédure communale	R: courrier d'accompagnement et copie rapport enquête partie 1 canton	O/C	P	P et N (courrier)	Reçu par courrier postal: rapport d'enquête partie 1 (copie) et lettre d'accompagnement (selon directive-fiche pratique) >> classé dans dossier suspendu et scan rapport canton. 1er courrier pas sur Gestar. Pratique lpe: scanner pour que le dossier électronique contienne les mêmes documents que le dossier papier. Accès au rapport d'enquête sur Gestar pour téléchargement.	Accès au rapport d'enquête initié par le canton (modèle cantonal art.22). Accès en mode lecture. Docs peuvent être téléchargés mais pas chargés dedans.
			2	Ouverture du dossier candidat	1 dossier papier et 1 numérique Pr: checkist pour le candidat	O	x	N	Scan préavis cantonal et feuille identification. nommage dans arborescence: dossier initial	
			3	Naturalisation-SSP Vérifier respect de l'ordre public (infraction au règlement communal) par SSP (Police), complément d'enquête SSP	R et Pr: mail à Police et mail de Police avec réponse		N	P	mail imprimé et mis au dossier	Etapes 2-4 se font en parallèle
			4	Naturalisation-candidat Etablir courrier au candidat (avec date entretien) et documents	Pr: courrier, formulaire biographique, facture	O	P	P/N	premier courrier simplifié, copie papier facture	
			5	Contrôler encaissement des émoluments	pas de document R: formulaire rempli, annexes: fiches de salaire, impôts, poursuites, contrats AVS pour les indépendants, attestation scolarité, contrat de travail	O	P	P/N (données biographiques)	annexes non scannées, mises au dossier papier	
			6	Candidat-Naturalisation Préremplir le rapport d'enquête partie 2	Pr: rapport d'enquête	O	N		Imprimé, mis au dossier papier	téléchargement rapport enquête dans Gestar
			7	Naturalisation-candidat Faire passer et corriger test de connaissances générales	modèle du canton (application) Test et score dans rapport d'enquête (PV7) transmis au canton en annexe du rapport.	O	P		test pas scanné, copie gardée à la commune.	
			8	Naturalisation-candidat Entretien pour examiner l'intégration, familiarisation avec conditions de vie, participation à la vie sociale (art. 18 LDCV) : récolte des données biographiques et d'intégration	Pr: rapport d'enquête	O	P	P/N	les résultats de l'entretien sont uniquement notifiés dans le rapport d'enquête. Le candidat doit le lire et le signer. Rapport d'enquête en fonction du statut (marié, célibataire etc.)	
			9	Naturalisation Finaliser le rapport d'enquête	Pr: rapport enquête	O	P		Copie de décision dans dossier papier	
			10	Phase d'instruction (décision) Séquence 2						
Délai : 3 mois	Délai : 10 jours	Délai : 3 mois	11	Naturalisation-Municipalité Préavis à la Municipalité	P: rapport à la municipalité (original) et rapport enquête	O	NP	N	rapports à muni classés dans série des rapport SGE, original dans dossier candidat?	
			12	Municipalité-Naturalisation Traitement et décision de la Municipalité : poursuite de la procédure, échec, audition	Pr: feuille de décision (fait partie du rapport d'enquête), et extrait de décision dans e-seances	O	NP	P	Copie de décision dans dossier papier	en cas de refus, le candidat a 30 jours pour apporter des compléments
			13	Audition par délégation municipale (facultatif)	PV, joint au rapport d'enquête	O				étape facultative
			14	Naturalisation-SPOP Envoyer préavis communal, rapport d'enquête (avec signature muni) et annexes (résultats tests etc.)	Pr: courrier accompagnement, préavis communal (feuille signée en fin de rapport d'enquête), rapport enquête, tests	O	P		Originaux papier produits par la commune et ceux reçus du requérant sont envoyés au canton par courrier postal . Au SPOP ces documents sont scannés et mis sur GESTAR. Que font-ils des originaux papier?	phase 14 et 15 se font en parallèle
			15	Municipalité-candidat Envoyer avis de clôture du dossier au requérant	Pr: courrier Municipalité avis clôture	O	P	P/N	(selon RA art.21) quand envoyé au SPOP	
			16	SPOP-commune Réception validation par le canton du préavis communal et rapport d'enquête (30 jours)	R: courrier (copie de la lettre envoyée au candidat)	C	P	P	classée au dossier papier	Retour en arrière: en cas de lacunes du rapport, le canton le retourne à la commune pour complément.
			Clôture phase communale							
			17	Municipalité-candidat Envoyer avis d'octroi ou refus de la bourgeoisie au requérant	Pr: courrier municipal	O	P	P	seulement quand reçu validation cantonale	étapes 17 et 18 se font en parallèle
18	Municipalité-SPOP envoyer avis octroi	Pr: courrier sur formulaire	O	P						
Fin de la procédure après 2^e phase cantonale, phase fédérale et phase de clôture par le canton										
19	SPOP-commune Réception de l'avis de naturalisation	R: courrier		P	P					
20	Commune-candidat Octroi de la bourgeoisie communale : organisation de la cérémonie de bourgeoisie	Pr: courrier invitation, lettre de bourgeoisie Pr: liste des personnes invitées à la cérémonie Pr: documents organisationnels	O	P		original remis au nouveau bourgeois	sous-processus			
Clôture du dossier										
Légende:										
vert: acteurs de la transaction										
phase ou séquence du processus										
Pr: document produit										
R: document reçu										
P: papier										
N: numérique										

ANNEXE 04

Annexe 04
Représentation graphique du processus
et des retombées documentaires



Légende



ANNEXE 05

Naturalisation_Structure de classement et règles de conservation, proposition discutée le 24.06.21 et 30.06.21 au sein des Archives, à valider par SGE-GRF et SGE-DIR

		papier	papier	numérique	numérique	remarques
		DUA/DUL	sort final	DUA/DUL	sort final	
11.	GREFFE					
11.19	Naturalisation					
11.19.01	Dossiers candidats	Conserver jusqu'à la cérémonie de bourgeoisie (clôture)	Proposer aux Archives tous les dossiers clos y.c. les non aboutis, tri à l'intérieur des dossiers via liste négative à établir	Jusqu'à la cérémonie de clôture	Eliminer lorsque dossiers papier versés aux Archives	Résultat du processus. Voir calendrier de conservation établi en 2016.
	DA_Natu_Candidat (nom_prénom)					nommage pour éviter la confusion avec d'autres dossiers d'affaires.
	DA_Natu_clos					
	DA_Natu_recours					
	DA_Natu_non aboutis					
11.19.02	Suivi dossiers					
	Liste des candidats		Proposer aux Archives: extrait des personnes naturalisées voir 11.19.03		l'extrait des personnes naturalisées lors de chaque cérémonie de bourgeoisie voir 11.19.03	Il s'agit d'une liste pour la gestion des dossiers en cours. Les règles de DUA sont à définir avec les responsables de l'activité
	Statistiques par année	Conserver jusqu'à la cérémonie de bourgeoisie (clôture)	Proposer aux Archives après chaque cérémonie de bourgeoisie; versement en même temps que les dossiers candidats		Eliminer lorsque dossiers papier versés aux Archives	
11.19.03	Cérémonie de bourgeoisie		Proposer aux Archives: liste des personnes naturalisées, extrait de la liste des candidats 11.19.02			Sous-processus
11.19.03.01	Organisation		Eliminer		Eliminer, conserver la dernière édition et celle en cours	Règles de DUA à définir avec les responsables de l'activité
	Dossier par année					
11.19.03.02	Partie officielle					

	Discours, communiqués de presse		Proposer aux Archives			Contient notamment les informations tirées des statistiques
	Revue des médias		Proposer aux Archives			
	Photographies				lorsque SAE. Tri à définir	Conservé sous YLB-SG-Médias
11.19.04	Collaborations externes	jusqu'à l'expiration du partenariat	Tri et proposer aux Archives sur la base de règles à définir			Caritas a longtemps été mandaté pour dispenser les formations des connaissances générales
11.19.04.01	Partenaire A					naturalisation et autres activités proposées aux candidats à la naturalisation.
11.19.05.02	Partenaire B					
11.19.05	Procédures communales	tant qu'en vigueur	proposer aux Archives les procédures caduques	tant qu'en vigueur	Eliminer	regrouper ici et dans 11.19.06.02 les directives relatives à la compétence
11.19.06	Documentation					
11.19.06.01	Bases légales cantonales et fédérales			tant qu'en vigueur	Eliminer	préciser dans le nommage si loi fédérale ou cantonale
11.19.06.02	Directives cantonales			tant qu'en vigueur		
11.19.06.03	Génération de tests de connaissances			année en cours et la précédente	Eliminer	Liste des questions yverdonnoises envoyées au canton doivent aussi être classées.
11.19.07	Modèles			tant qu'en vigueur	Eliminer	formules officielles que la compétence utilise dans le cadre de son activité
11.19.50	Législation 2018-transition	tant qu'en vigueur	proposer aux Archives			lien avec la mise en œuvre de la nouvelle législation au niveau communal: décisions
11.19.51	Ancienne arborescence_à trier				Trier puis éliminer	rubriques. Eliminer les documents sans valeur historique

Remarque: La commune d'Yverdon-les-Bains ne disposant pas de solution d'archivage électronique à long terme en 2021, les documents proposés aux Archives le sont sous forme papier. La gestion courante des documents d'activité en revanche, se fait essentiellement sous forme numérique, à l'exception des dossiers de candidats qui ont un pendant papier. C'est ainsi que pour un certain nombre de positions le champ papier n'est pas renseigné

Légende:

SGE-GRF: Secrétariat général-Greffe

SGE-DIR: Secrétariat général-Direction

DA: dossier d'affaires. Chaque dossier candidat est un dossier d'affaire en soi avec un début et une fin.