

GE_GERICHTE ATA/65/2012 vom 31. Januar 2012

GE Cour de justice, 2012-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_65_2012

FR: GE_GERICHTE ATA/65/2012 du 31 janvier 2012

IT: GE_GERICHTE ATA/65/2012 del 31 gennaio 2012

Regeste

Résumé: Illégalité d'une décision suspendant l'instruction de la procédure de naturalisation durant la période de renouvellement du permis de séjour dès lors que cette condition, figurant dans un règlement d'application de la loi, ne repose pas sur une base légale suffisante.

Erwägungen

E. 1

Le recours a été formé devant l'autorité compétente et dans le respect du délai de recours imparti par le SCN. Ce délai était erroné mais devait être appliqué en vertu du principe de la bonne foi, ainsi que la chambre administrative l'a retenu dans son arrêt du 26 juillet 2011.

E. 2

A teneur de l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), toute personne a droit, dans une procédure administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et dans un délai raisonnable, ce qui implique un droit d'obtenir une décision respectant ces conditions. En particulier, l'autorité administrative ne peut refuser de statuer sur la base de motifs irrelevants (A. AUER / G. MALINVERNI / M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 2ème éd., 2006, n° 1222, p. 571).

- 11/17 - A/3095/2010

E. 3

La décision prise le 16 août 2010 par le SCN de suspendre l'instruction de la procédure de naturalisation constitue une décision incidente au sens de l'art. 4 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), qui n'est susceptible de recours qu'en cas de préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).

En l'occurrence, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 14 novembre 2011 précité (consid. 1.4), a retenu que la confirmation de la suspension de la procédure par l'autorité cantonale était susceptible de conduire non seulement à un allongement inadmissible de la procédure de naturalisation, mais aussi à une violation de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable, ce qui l'a conduit à admettre la recevabilité du recours constitutionnel subsidiaire en vertu de l'art. 93 al. 1 let. a de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Il a également rappelé que l'art. 57 let. c LPA était de même teneur que ce dernier et qu'il n'y avait pas lieu de l'appliquer différemment (arrêt précité, consid. 2.2).

Sur cette base, la recourante a un intérêt digne de protection au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA. Le recours du 15 septembre 2010 sera déclaré recevable dès lors qu'il n'y a pas de raison d'apprécier différemment la question du préjudice irréparable dans le cadre du recours cantonal. La chambre administrative entrera donc en matière sur les griefs formulés à l'encontre de la décision attaquée.

E. 4

La nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 LN). Elle implique pour le candidat à la naturalisation l'obtention d'une autorisation fédérale de naturalisation délivrée par l'office fédéral des migrations (art. 12 al. 2 LN) et l'octroi de la naturalisation cantonale et communale par les autorités cantonales et communales, ceci en fonction des conditions et des règles de procédure déterminées par la législation du canton concerné (art. 15a al. 1 LN).

E. 5

Les conditions pour la naturalisation sont énoncées aux art. 14 (conditions d'aptitude) et 15 (conditions de résidence) LN.

La Confédération n'examine, dans le cadre de l'octroi de l'autorisation fédérale, que s'il existe des données au sens du droit fédéral qui empêchent une naturalisation. Quant à l'examen des autres critères qui doivent être réalisés pour une naturalisation (délai de résidence, intégration, accoutumance au mode de vie et aux usages suisses ; respect des obligations du domaine de la poursuite et de la faillite ainsi que des impôts), il est effectué par les autorités cantonales (www.bfm.admin.ch).

- 12/17 - A/3095/2010

E. 6

L'étranger qui a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours cinq années qui précédaient la requête, peut demander l'autorisation de naturalisation par la voie de la naturalisation ordinaire (art. 15 al. 1 LN), le temps qu'il a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptant double (art. 15 al. 2 LN).

E. 7

Dans le canton de Genève, peut demander la nationalité genevoise, l'étranger qui :

- a résidé deux ans dans le canton d'une manière effective dans les douze mois précédant l'introduction de sa demande (art. 11 al. 1 LNat) ;
- est au bénéfice d'un titre de séjour quel que soit celui dont il bénéficie (art. 11 al. 2 LNat) ;
- réside effectivement en Suisse durant la procédure de naturalisation (art. 11 al. 3 LNat).

E. 8

a. A teneur de l'art. 54 al. 1 LNat, le Conseil d'Etat est chargé d'édicter le règlement d'application de la LNat.

b. Selon l'art. 11 RNat, la procédure de naturalisation est engagée si :

- la durée du séjour répond aux normes fédérales et cantonales (art. 11 al. 2 RNat) ;
- tous les documents requis sont présentés (art. 11 al. 2 let. b RNat) ;

- le candidat ou les candidats sont au bénéfice d'un titre de séjour ou d'établissement valable pendant toute la durée de la procédure (art. 11 al. 2 RNat) ;
- le séjour en Suisse du candidat n'a pas subi d'interruption de fait de plus de six mois (art. 11 al. 2 let. d RNat).

De même, lorsque le candidat accomplit des études, il doit les effectuer sur le territoire de la Confédération (art. 11 al. 3 RNat).

c. Selon l'art. 13 al. 5 LNat, la procédure de naturalisation pourra être suspendue à l'échéance du titre de séjour ou d'établissement jusqu'à son renouvellement (art. 13 al. 5 RNat).

En l'espèce, il n'est pas contesté que le 9 septembre 2008, jour du dépôt de la demande de naturalisation, la recourante était titulaire d'une autorisation de séjour pour études. Il n'est pas discuté non plus que celle-ci est venue à échéance le 10 octobre 2008 et qu'elle n'a pu obtenir par la suite, et jusqu'à ce jour, son renouvellement ou son remplacement par un autre titre de séjour, une procédure de recours étant encore pendante à ce sujet devant le TAF. Sous le strict angle de

- 13/17 - A/3095/2010 la condition posée par l'art. 11 al. 2 RNat, la décision de l'intimé de suspendre l'instruction de la procédure de naturalisation dans l'attente de la décision de cette autorité de recours pourrait être considérée comme justifiée puisque seule l'admission dudit recours peut entraîner qu'elle remplisse à nouveau cette condition légale.

E. 9

La recourante soutenant toutefois que l'art. 11 al. 2 let. c RNat pose des conditions aux candidats à la naturalisation qui ne résultent pas de la LNat, voire de la LN, et qui violent par-là le principe de la séparation des pouvoirs, voire, en rapport avec la LN, celui de la conformité au droit fédéral, il y a lieu d'examiner ces griefs. En effet, l'admission de l'un ou de l'autre de ceux-ci a une incidence directe sur la validité juridique de la décision de suspendre la procédure incriminée.

E. 10

a. L'art. 130 de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst-GE - A 2 00) consacre le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 70 Cst-GE). Le Conseil d'Etat genevois, en tant qu'autorité exécutive, est chargé de l'exécution des lois et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 116 Cst-GE). Il ne peut donc disposer *praeter legem*. A moins d'une délégation expresse, il ne peut pas poser des règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations non prévues par la loi (ATF 114 Ia 288 ; ATA/63/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/587/2000 du 26 septembre 2000 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, n. 322, 353 ; P. MOOR, Droit administratif, 1991, n. 3.3.3.1-3). Seule la clause générale de police peut justifier une entorse à ce principe, mais il faut que l'ordre public soit menacé de manière grave, directe, imminente, sans qu'aucune autre mesure légale ne puisse être prise ou aucune norme adoptée en temps utile (P. MOOR, *op cit.* n. 4.2.2.9, p. 337).

b. Les ordonnances législatives d'exécution sont le complément d'une loi au sens formel. Elles sont des règles obligatoires, unilatérales, générales et abstraites permettant d'exécuter une loi formelle qui n'est pas directement applicable. Elles ne peuvent énoncer que des

règles secondaires (ATF 104 Ib 209). Même en l'absence d'une loi formelle, le Conseil d'Etat est habilité, en vertu de l'art. 116 Cst-GE, à adopter des règles d'exécution (B. KNAPP, op. cit. n. 350 ss ; P. MOOR, op. cit. n. 3.3.3.2 ; ATA/63/2004 précité, et les références citées).

c. Les ordonnances législatives de substitution sont le substitut d'une loi au sens formel. Elles peuvent contenir des règles juridiques nouvelles ou règles primaires. L'exécutif qui les édicte ne tire pas sa compétence de la Constitution, mais d'un acte formel du législateur, qui se dessaisit de son pouvoir en faveur de l'exécutif. Cette délégation se fait sur la base d'une clause de délégation (ATA/682/2011 ; ATA/63/2004 précité, et les références citées).

- 14/17 - A/3095/2010

En l'occurrence, à teneur de l'art. 54 LNat, le Conseil d'Etat est chargé d'édicter le règlement d'application de la LNat. Il résulte de cette disposition qu'il n'a pas d'autre pouvoir que d'adopter une réglementation de détail permettant l'application de cette loi, sans bénéficier d'aucune prérogative législative pour édicter des normes primaires.

E. 11

a. La LNat a été adoptée le 13 mars 1992. Dans sa version initiale, l'art. 11 al. 2 LNat prévoyait :

« [L'étranger] peut présenter une demande de naturalisation quel que soit le titre de séjour dont il bénéficie. Est excepté l'étranger titulaire d'un permis strictement temporaire pour études arrivé en Suisse après l'âge de 18 ans révolus ».

Selon la commission du Grand Conseil qui avait rapporté sur le projet de loi, l'art. 11 al. 2 LNat était « une nouvelle disposition qui vise à ne pas permettre à certains candidats à la naturalisation de bénéficier des acquis en matière de durée de séjour de manière abusive. Il s'agit essentiellement d'étudiants ou de gens en formation qui séjournent dans notre pays sans avoir l'intention de s'intégrer à la communauté genevoise, et qui changent d'avis en cours de formation pour des motifs purement économiques afin de bénéficier de certains droits » (Mémorial du Grand-Conseil, ci-après : MGC ; 1992, p. 931).

b. La teneur actuelle de l'art. 11 al. 2 LNat résulte d'une modification législative adoptée le 31 août 2000 et entrée en vigueur le 28 octobre 2000. A cette occasion, l'exception de l'art. 11 al. 2 in fine a été abrogée par le Grand Conseil. Le rapport de la commission exposait à ce sujet :

« Le département propose encore la modification de l'art. 11 al. 2 LNat.

La législation fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse n'émet aucune restriction quant à la nature du titre de séjour dont l'étranger peut se prévaloir pour solliciter sa naturalisation. Il n'y a donc pas lieu que cette exception genevoise subsiste, qui interdit à « l'étranger titulaire d'un permis strictement temporaire pour études arrivé en Suisse après l'âge de 18 ans révolus » de déposer une demande de naturalisation.

Un étranger au bénéfice d'un permis B pour études pourra ainsi faire valoir ses années de séjour dans une procédure de naturalisation » (MGC du 31 août 2000, p. 5799).

Quant au Conseiller d'Etat à l'origine de la proposition législative, il a précisé au cours des débats : « Enfin, il y a une seconde modification d'une certaine importance : celle de l'art. 11 al. 2 qui permet que la durée du séjour d'un étranger pour études soit également

comprise, comme l'exige d'ailleurs la législation fédérale, dans le calcul de la durée du séjour total que l'on compte pour

- 15/17 - A/3095/2010 savoir si un étranger a le droit ou pas de demander sa naturalisation (MGC du 31 août 2000 précité, p. 5835).

c. La modification législative précitée n'a pas entraîné de modification des art. 11 al. 2 et 13 al. 5 RNat.

E. 12

La comparaison des dispositions de la LNat et du RNat précitées conduit à constater que l'art. 11 al. 2 let. c RNat introduit une condition, soit l'exigence d'être au bénéfice d'une autorisation de séjour valable pendant toute la durée de la procédure qui ne figure pas dans la LNat. Celle-ci pose comme seule condition à l'art. 11 al. 2 LNat - à l'instar de l'interprétation que le TAF fait de l'art. 15 LN (Arrêt du 3 novembre 2009 Cour III, C-6519/2008, consid. 7.1) que le candidat soit au bénéfice d'un titre de séjour valable, quelle qu'en soit la nature, au moment du dépôt de la demande de naturalisation mais non pas nécessairement pendant toute la durée de la procédure de naturalisation. L'absence de référence dans l'art. 11 LNat à la nécessité pour les candidats à la naturalisation d'être en possession d'une autorisation de séjour valable constitue ainsi, suite à la modification législative d'août 2002, un silence qualifié du législateur désireux de ne pas poser une telle exigence à ces candidats (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, n° 441, p. 143)

De même, si l'art. 11 al. 3 LNat prescrit que le candidat doit résider effectivement en Suisse pendant la durée de la procédure de naturalisation, cette disposition doit être comprise comme impliquant que le candidat doit être enregistré au contrôle de l'habitant et résider effectivement à Genève où il a le centre de ses intérêts (C. GUTZWILLER, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, n° 767, p. 311 ; MGC 1992, p. 928). Elle n'oblige donc pas le candidat à justifier d'une autorisation de séjour en cours de validité.

En autorisant le 31 août 2000 les détenteurs d'autorisation de séjour pour étudiants à déposer une demande de naturalisation, le Grand Conseil a voulu élargir le cercle des étrangers pouvant prétendre accéder à la nationalité suisse. Ce choix a impliqué de permettre à des détenteurs d'autorisations temporaires pour études d'entreprendre de telles démarches. Pour les candidats à la naturalisation de cette catégorie, le risque est plus grand – en comparaison des candidats détenteurs d'autorisations de séjour d'autres types – de ne plus remplir les conditions d'obtention ou de renouvellement, ceci pour des motifs justifiables, comme la fin de leurs études, et qui ne leur sont pas imputables. Soumettre ces derniers, alors qu'ils justifient au demeurant des conditions de séjour préalables exigées à l'art. 15 LN, d'établir qu'ils sont en possession d'un titre de séjour valable ne résulte pas de la loi. L'art. 15 al. 2 RNat viole donc le principe de la séparation des pouvoirs.

E. 13

L'administration, tant cantonale que fédérale, est tenue au respect du principe de la légalité protégé par l'art. 5 Cst. La décision de suspension de

- 16/17 - A/3095/2010 l'instruction de la naturalisation de la recourante, en tant qu'elle se fonde sur l'absence de titre de séjour valable, ne repose pas sur une base légale suffisante. Elle est illégale et doit donc être annulée.

E. 14

Le recours sera admis, sans qu'il y ait besoin d'examiner les autres griefs développés par la recourante. La cause sera renvoyée au SCN pour traitement de la naturalisation au sens des considérants.

E. 15

Aucun émolument ne sera mis à la charge du SCN (art. 87 al. 1 LPA). En revanche, une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à la recourante, à la charge de l'Etat de Genève.

E. 16

Un exemplaire du présent arrêt sera communiqué au Tribunal administratif fédéral, pour information.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.