

GE_GERICHTE ATA/914/2019 vom 21. Mai 2019

GE Cour de justice, 2019-05-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_914_2019

FR: GE_GERICHTE ATA/914/2019 du 21 mai 2019

IT: GE_GERICHTE ATA/914/2019 del 21 maggio 2019

Regeste

Résumé: Admission du recours contre un refus d'engager la procédure de naturalisation, ce refus étant fondé sur le fait que l'attestation fiscale produite ne certifie pas l'acquittement intégral des impôts. L'appréciation du contenu de l'attestation fiscale est une question de fond relevant de la compétence du Conseil d'État. Le service cantonal de l'office compétent ne peut pas, par une décision de non-entrée en matière, décider de l'impact du contenu de l'attestation fiscale sur les conditions de naturalisation. Un tel procédé ne respecte pas le principe de la légalité ni celui de la séparation des pouvoirs. L'acquittement intégral des impôts n'est pas une condition légale de naturalisation, mais un élément qui peut être pris en compte lors de l'examen de la condition matérielle relative à la bonne réputation du candidat à la naturalisation (droit genevois) et de la condition matérielle relative à la conformité à l'ordre juridique suisse (droit fédéral).

Erwägungen

E. 36

al. 3 Cst., qui commande que la mesure étatique en cause soit nécessaire et apte

- 8/20 - A/149/2019 à atteindre le but prévu et qu'elle soit dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 du 4 février 2015 consid. 5.3.2 ; ATA/1285/2015 du 1er décembre 2015 consid. 3e). 6)

Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3ème éd., 2012, p. 621s, 624 et 650; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 448, 467 ss et 476 ss).

Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs est implicitement contenu dans la Constitution fédérale (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., Vol. I, p. 458). Il s'agit d'un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 119 Ia 28 consid. 3 ; 118 Ia 305 consid. 1a).

Dans le canton de Genève, l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 114 Ia 286 consid. 5a ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2 ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3a ; ACST/28/2018 du 12 décembre 2018 consid. 8b).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2b ; ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e ; ATA/391/2007 du 7 août 2007 consid. 6). Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une

- 9/20 - A/149/2019 longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont elles-mêmes valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, y compris en cas de rapport de droit spécial tel que le droit de la fonction publique (ATF 128 I 113 consid. 3c ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, n. 497). Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/52/2015 précité consid. 2b ; ATA/585/2014 précité consid. 4e ; ATA/391/2007 précité consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *op. cit.*, p. 543 ss.).

Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative. Les ordonnances d'exécution concrétisent les règles qui figurent dans la loi en précisant les modalités pratiques de son application, les questions d'organisation et de procédure, ou les termes légaux vagues et imprécis. Elles doivent rester dans le cadre tracé par la loi ; elles ne peuvent contenir que des normes dites secondaires. Une norme secondaire est une règle qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Par contre, les ordonnances de substitution fondées sur une délégation législative contiennent des normes dites primaires. Une norme primaire est une règle dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base, une règle qui étend ou restreint le champ d'application de cette loi, confère aux particuliers des droits ou leur impose des obligations dont la loi ne fait pas mention. Ces normes primaires doivent toutefois respecter le cadre légal défini par la clause de délégation législative ; celle-ci doit notamment être ancrée dans la loi formelle et indiquer le contenu essentiel de la réglementation (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 104 Ib 205 consid. 3b ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2c ; ATA/571/2014 du 29 juillet 2014 consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *op. cit.*, p. 540 ss ; Pierre MOOR/Alexandre

FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss et 251 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 323 ss et 371).

Pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire, il faut interpréter la loi quelle que soit la nature de la norme (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss). 7)

De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (ATA/319/2018 du 10 avril 2018

- 10/20 - A/149/2019 consid. 6a et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3ème éd., 2012, p. 345 ss n. 2.7.3). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. (ATF 138 I 410 consid. 3.1 ; ATA/614/2017 du 30 mai 2017 consid. 4). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 141 V 455 consid. 6.1 p. 462 et l'arrêt cité ; ATA/43/2016 du 19 janvier 2016 et les arrêts cités ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3ème éd., 2013, p. 786 ss n. 2337 ss). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/1200/2017 du 22 août 2017 consid. 6a ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3ème éd., 2012, p. 352 ss n. 2.7.4.2). 8)

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

Selon la jurisprudence, toutes les conditions de naturalisation doivent être remplies tant au moment du dépôt de la demande que lors de la délivrance de la décision de naturalisation (ATF 140 II 65 consid. 2.1 ; 128 II 97 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.2). 9)

Au niveau fédéral, les conditions de la naturalisation sont énoncées aux art. 14 (conditions d'aptitude, matérielles) et 15 (conditions de résidence, formelles) aLN. Aux termes de l'art. 14 aLN, pour obtenir la nationalité suisse, l'étranger doit en particulier s'être intégré dans la communauté suisse (let. a), s'être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), se conformer à l'ordre juridique suisse (let. c) et ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d).

a. Selon le Message du Conseil fédéral du 26 août 1987 concernant la révision de la loi sur la nationalité du 23 mars 1990 (FF 1987 III 285, 296), le candidat à la naturalisation doit avoir bonne réputation en matière pénale et en matière de poursuites et faillites. De plus, son comportement lors de l'exercice de ses droits et de l'accomplissement de ses devoirs doit pouvoir être pris en compte. D'après le Message du Conseil fédéral du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité

suisse (FF 2011 2639, 2647), le respect de l'ordre juridique comprend notamment le respect de décisions des

- 11/20 - A/149/2019 autorités et l'observation des obligations de droit public ou des engagements privés (par exemple, absence de poursuites ou de dettes fiscales, paiement ponctuel des pensions alimentaires).

b. Dans le domaine de la nationalité, le secrétariat d'État aux migrations (ci-après : SEM) a établi le « Manuel sur la nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017 » (ci-après : Manuel ; consultable sur internet à l'adresse « <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/buergerrecht.html> »), qui est applicable *ratione temporis* en conformité avec l'art. 50 LN et dont la chambre de céans, bien qu'elle n'y soit pas liée, peut tenir compte au titre de l'expression d'une pratique (ATA/269/2019 du 19 mars 2019 consid. 6i et les références citées). Le chapitre 4 du Manuel porte sur les conditions générales et les critères de naturalisation (ci-après : chapitre 4 du Manuel). Concernant la condition de l'aptitude à la naturalisation, les critères matériels sont généralement identiques pour l'ensemble des modes de naturalisation (ex : le respect de l'ordre juridique ou l'absence de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure) ou au moins comparables (ex : intégration selon l'art. 14 LN pour la naturalisation ordinaire et intégration selon l'art. 26 LN pour la naturalisation facilitée ; chapitre 4 du Manuel, p. 3).

Le terme d'intégration comprend une vaste gamme de critères, parmi lesquels figure la conformité à l'ordre juridique suisse. Dans chaque cas, il est indispensable de procéder à une évaluation générale de la situation en matière d'intégration, en tenant compte de la situation personnelle des requérants, notamment aussi de facteurs tels que l'âge, la formation, les handicaps, etc. Les conditions d'intégration requises sont en règle générale examinées lors d'un entretien entre le requérant et l'autorité compétente pour la naturalisation. Certains cantons exigent la passation de tests de langue et de naturalisation (chapitre 4 du Manuel, p. 24). Dans le cadre d'une naturalisation ordinaire, la vérification de l'intégration incombe largement aux cantons, de sorte que le rôle de la Confédération se limite fondamentalement à vérifier si le requérant se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (chapitre 4 du Manuel, p. 26). S'agissant de la conformité à la législation suisse, applicable tant pour la naturalisation ordinaire que la naturalisation facilitée, il s'agit, d'après la pratique, d'un critère se référant tant à la situation en matière de droit pénal qu'à la réputation financière (chapitre 4 du Manuel, p. 34). Une réputation financière exemplaire inclut, selon le SEM, l'absence d'actes de défaut de biens et de poursuites, mais aussi la satisfaction aux obligations fiscales à l'égard de la collectivité (chapitre 4 du Manuel, p. 40).

La satisfaction à l'obligation fiscale figure au nombre des obligations à l'égard de la collectivité et revêt à cet égard une importance élevée pour la naturalisation (chapitre 4 du Manuel, p. 42). Sur cette question, le chapitre 4 du Manuel fait entre autres deux distinctions pertinentes pour la présente affaire : la

- 12/20 - A/149/2019 procédure en cas d'impayés d'impôt (p. 42) et les cas particuliers tels que la conclusion d'un accord de paiement avec les autorités fiscales (p. 43).

Par rapport aux impayés d'impôt, le chapitre 4 du Manuel distingue le cas de la naturalisation ordinaire et celui de la naturalisation facilitée (p. 42). Dans le premier cas, l'examen de la réputation financière est généralement laissé aux cantons, la Confédération

pouvant toutefois s'opposer à la délivrance de l'autorisation de naturalisation si elle constate l'existence de dettes fiscales ou d'actes de défaut de biens d'une valeur supérieure à CHF 50'000.-. Dans le second cas, si le requérant n'a pas respecté l'échéance de paiement de ses impôts, il doit prouver qu'il a conclu un accord de paiement avec les autorités fiscales et qu'il honore les obligations qui lui incombent ou qu'il a bénéficié d'une exonération fiscale ou d'un report de paiement (il doit remettre à cet effet une confirmation délivrée par les autorités fiscales). Concernant cette seconde hypothèse, il y a lieu de préciser que le Tribunal fédéral a jugé que la pratique qui vient d'être évoquée (relative à la naturalisation facilitée) devait en principe être approuvée malgré son schématisme (arrêts du Tribunal fédéral 1C_599/2018 du 2 avril 2019 consid. 2.2 ; 1C_50/2009 du 26 février 2009 consid. 2.2.), étant précisé qu'il avait, dans une affaire, confirmé le refus de la naturalisation facilitée parce que le recourant, dans l'exécution de ses dettes, avait choisi celles qu'il entendait honorer et laissé de côté celles contractées à l'égard de la collectivité, démontrant ainsi qu'il n'entendait pas respecter l'ordre juridique suisse (arrêt du Tribunal fédéral 5A.3/1997 du 1er mai 1997 consid. 3b).

Quant au cas particulier susmentionné, si le requérant a conclu un accord de paiement avec les autorités fiscales, le SEM lui demande de prouver qu'il a respecté à trois reprises au moins l'échéance de paiement convenue. Cela vaut également lorsque le requérant a conclu l'accord après que le SEM a rejeté sa demande pour arriérés d'impôt. Lorsque le requérant effectue des paiements pour s'acquitter de dettes fiscales sans avoir conclu d'accord de paiement avec les autorités, les conditions ne sont pas réputées réunies (chapitre 4 du Manuel, p. 43).

c. Dans une affaire (mentionnée au chapitre 4 du Manuel p. 44) concernant une réglementation du canton de Bâle-Ville, selon laquelle une personne n'est pas intégrée si entre autres elle ne respecte pas ses obligations financières, le Tribunal fédéral a rejeté le recours constitutionnel subsidiaire d'un couple recourant contre le refus de leur demande de naturalisation ordinaire. Il n'était pas arbitraire, du point de vue du résultat, d'estimer que la condition de l'intégration n'était alors pas remplie. Toutefois, se baser uniquement sur des paiements ouverts ou des dettes non réglées – faisant l'objet de poursuites mais ne concernant pas des arriérés d'impôts – ne constituait pas un motif suffisant pour affirmer qu'il y avait non-respect de l'ordre juridique suisse (arrêt du Tribunal fédéral 1D_3/2012 du 29 avril 2013 consid. 2.6). La demande d'assistance judiciaire gratuite des recourants a été admise.

- 13/20 - A/149/2019

Dans une autre affaire, le Tribunal fédéral a confirmé le rejet d'une demande de naturalisation ordinaire par une commune vaudoise. Selon la loi cantonale, pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit entre autres, outre les conditions posées par le droit fédéral, « être prêt à remplir ses obligations publiques ». Lors du dépôt de sa demande, le requérant faisait l'objet de poursuites pour un montant de presque CHF 38'000.- et d'actes de défaut de biens à hauteur d'environ CHF 24'600.-, en particulier pour des dettes d'impôt. La juridiction cantonale avait également relevé qu'au vu des montants dus par l'intéressé à ses créanciers et notamment à l'autorité fiscale, l'autorité communale pouvait raisonnablement estimer que les conditions de la demande ne seraient pas remplies dans un délai d'un an au plus et renoncer à suspendre la procédure. Le refus de la naturalisation étant fondé sur le fait que l'intéressé avait des dettes qu'il n'établissait pas pouvoir honorer dans l'année qui suivait, le Tribunal fédéral a jugé que cette motivation n'était ni arbitraire ni

discriminatoire (arrêt du Tribunal fédéral 1D_6/2016 du 5 janvier 2017 consid. 4).

D'après le Tribunal fédéral, lorsqu'il s'agit d'examiner l'intégration d'un candidat à la naturalisation, notamment son intégration locale, les autorités cantonales et communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation dont notre Haute Cour ne revoit l'exercice qu'avec retenue. Selon la jurisprudence, il ne se justifie toutefois pas de faire de l'intégration locale le seul critère d'intégration déterminant. En effet, la notion d'intégration comprend une vaste gamme de critères, au nombre desquels figurent notamment le respect de la Constitution et de l'ordre juridique suisse, la participation à la vie sociale, les connaissances linguistiques et l'intégration professionnelle. Il est ainsi indispensable, dans chaque cas particulier, de procéder à une évaluation générale et d'examiner la réalisation de ces différents critères à la lumière de la situation personnelle et sociale du recourant (arrêt du Tribunal fédéral 1D_2/2017 du 22 mars 2017 consid. 3.1). 10) À Genève, le candidat à la naturalisation doit remplir les conditions fixées par le droit fédéral et celles fixées par le droit cantonal (art. 1 let. b de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - LNat - A 4 05, dans sa teneur actuelle et dans sa teneur antérieure à la dernière modification législative entrée en vigueur le 4 avril 2018 – ci-après : aLNat). Selon l'art. 210 al. 2 Cst-GE, l'État facilite la naturalisation des personnes étrangères. La procédure est simple et rapide. Elle ne peut donner lieu qu'à un émolument destiné à la couverture des frais.

a. Le candidat doit notamment remplir les conditions d'aptitude prévues à l'art. 12 LNat, à savoir : avoir avec le canton des attaches qui témoignent de son adaptation au mode de vie genevois (let. a) ; respecter la sécurité et l'ordre publics (let. b ; cf. la teneur de l'art. 12 let. b aLNat : ne pas avoir été l'objet d'une ou de plusieurs condamnations révélant un réel mépris des lois) ; jouir d'une bonne réputation (let. c) ; avoir une situation permettant de subvenir à ses besoins et à

- 14/20 - A/149/2019 ceux des membres de sa famille dont il a la charge (let. d) ; ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique (let. e) ; s'être intégré dans la communauté genevoise et respecter les droits fondamentaux garantis par la Cst-GE.

Selon le rapport de la commission des droits politiques chargée d'étudier le projet de loi à l'origine de la LNat, la bonne réputation est le fait d'être honorablement connu de son entourage au sens large et dans la société. Elle se définit négativement comme « le fait d'avoir enfreint dans un passé récent, les lois régissant la vie des hommes en société, d'avoir heurté au mépris d'autrui les conceptions générales répandues, connues comme des valeurs, et formant la conscience juridique ou morale de la majorité de la population ». Un soin tout particulier est donc apporté à l'examen de la manière dont le candidat respecte les valeurs auxquelles la population est attachée (MGC 1992 9/I p. 934 citant un ATA du 4 février 1976 L.P. contre officier de police). L'autorité est ainsi amenée à prendre en considération les faits passés en vue de déterminer la réputation d'une personne (Céline GUTZWILLER, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, thèse, 2008, p. 244 ; ATA/179/2013 du 19 mars 2013 consid. 13).

En vertu de l'art. 54 al. 1 LNat, le Conseil d'État est chargé d'édicter le règlement d'application de la LNat.

b. Sous l'intitulé « Introduction de la requête », l'art. 11 RNat (inchangé depuis le 1er juin 2017 sous réserve de modifications de dénominations) précise les documents qui doivent obligatoirement accompagner la demande de naturalisation (al. 1 à al. 5).

Parmi les documents obligatoires en vertu de l'art. 11 al. 1 RNat, figurent : une attestation de l'administration fiscale, datant de moins de 3 mois, certifiant que le candidat a intégralement acquitté ses impôts (let. c) ; une attestation de l'office cantonal des poursuites, datant de moins de 3 mois, certifiant qu'il n'a fait l'objet d'aucune poursuite en force ni acte de défaut de biens dans les 5 ans (let. d) ; un extrait du casier judiciaire central, datant de moins de 3 mois, ne comportant aucune condamnation révélant un réel mépris de nos lois (let. e).

À teneur de l'art. 11 al. 6 RNat, la procédure de naturalisation est engagée si : la durée du séjour répond aux normes fédérales et cantonales (let. a) ; tous les documents requis sont présentés (let. b) ; le candidat est au bénéfice d'un titre de séjour valable (let. c) ; le séjour en Suisse du candidat n'a pas subi d'interruption de fait de plus de six mois (let. d).

c. L'étranger adresse sa demande de naturalisation au Conseil d'État (art. 13 al. 1 LNat). Selon l'art. 14 al. 1 LNat, le Conseil d'État délègue au département chargé d'appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête sur la personnalité du candidat et sur celle des membres de sa famille ; il

- 15/20 - A/149/2019 s'assure notamment que les conditions fixées à l'art. 12 de la présente loi sont remplies. Le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé est chargé de l'application de la LNat (art. 1 al. 1 RNat). Il délègue cette tâche au service cantonal des naturalisations sous réserve – in casu non pertinente – des attributions conférées au service état civil et légalisations (art. 1 al. 2 RNat).

L'art. 14 al. 7 LNat dispose que le Conseil d'État peut déclarer irrecevable une requête lorsque le candidat ne prête pas le concours nécessaire que l'on peut attendre de lui.

Le département procède à l'enquête prescrite par la loi (art. 13 al. 1 RNat). La procédure peut être suspendue par le département jusqu'à amélioration notoire des carences constatées lors de l'enquête (art. 13 al. 6 RNat). Selon l'art. 14 al. 1 RNat, une procédure est classée, soit à la demande du candidat, soit par décision du département, si la requête est déclarée irrecevable ou si elle a été suspendue pendant plus de trois ans.

Une enquête sur la personnalité du candidat et les membres de sa famille est conduite par un enquêteur assermenté du département ou de la commune (art. 15 al. 1 RNat). L'enquête constate les aptitudes du candidat à se faire naturaliser (art. 15 al. 2 RNat).

Conformément à l'art. 18 al. 1 LNat, dans tous les cas, le Conseil d'État examine le préavis du conseil administratif ou du maire, ou la délibération du conseil municipal. Il statue par arrêté ; sa décision, communiquée également à la commune concernée, est motivée en cas de refus. L'art. 21 al. 1 RNat précise que le Conseil d'État examine les requêtes en naturalisation suisse et genevoise qui lui sont soumises par le département.

d. La condition prévue à l'art. 11 al. 1 let. c RNat n'a, à ce jour, pas donné lieu à une jurisprudence de la chambre de céans. Celle-ci s'est, en revanche, déjà prononcée sur l'exigence ancrée aux art. 12 let. b aLNat et 11 al. 1 let. e RNat.

Dans une affaire jugée en mars 2017 (ATA/351/2017 du 28 mars 2017), la chambre administrative a annulé la décision de l'OCPM refusant d'entrer en matière sur une requête de naturalisation ordinaire formée par un fonctionnaire international. L'OCPM s'était fondé sur une condamnation pénale prononcée à l'encontre du requérant pour violation grave des règles de la circulation routière, ce qui révélait, d'après cette autorité, un réel mépris de cette législation. Rappelant que la notion de « condamnations révélant un réel mépris des

lois » figurant aux art. 12 let. b aLNat et 11 al. 1 let. e RNat constituait une question de fond relevant de la compétence du Conseil d'État, chargé de statuer sur les demandes de naturalisation, la chambre de céans a relevé que le requérant avait transmis un extrait du casier judiciaire. Elle a ainsi partiellement admis le recours, considérant

- 16/20 - A/149/2019 que l'OCPM aurait dû entrer en matière pour autant que les autres conditions fixées à l'art. 11 al. 6 RNat soient remplies. 11) En l'espèce, il n'est pas contesté que les recourants ont remis en décembre 2017 à l'OCPM deux attestations de l'AFC, dont l'une datait de moins de trois mois, conformément aux exigences de nature formelle posées à l'art. 11 al. 1 let. c RNat. Le problème est que le contenu des deux attestations produites ne correspond pas à ce qui est prévu dans cette disposition réglementaire, à savoir l'acquittement intégral des impôts. La question à trancher est donc de savoir si le service compétent de l'OCPM pouvait, pour ce motif, refuser d'engager la procédure de naturalisation sur la base de la let. b de l'art. 11 al. 6 RNat, exigeant que « tous les documents requis sont présentés », étant précisé que cela a pour conséquence de priver les recourants à la fois d'une enquête sur leur situation et de l'appréciation de celle-ci par le Conseil d'État. La question de leur titre de séjour n'est pas déterminante dans le cas d'espèce, soumis à l'ancien droit.

L'acquittement intégral des impôts est une condition figurant au seul art. 11 al. 1 let. c RNat. Elle n'est mentionnée ni dans la LNat ni dans l'aLN. Il ne s'agit pas d'une condition de naturalisation au sens de l'une de ces deux lois. Elle peut cependant être rattachée à l'art. 12 let. c LNat (exigeant une bonne réputation du candidat étranger) et à l'art. 14 let. c aLN (exigeant la conformité à l'ordre juridique suisse). Ces deux dispositions concernent l'aptitude du requérant à la naturalisation, à savoir une condition matérielle de naturalisation. L'absence de dettes fiscales peut, dans ce cadre légal, être considérée comme un élément important à prendre en compte dans le cadre de l'application de ces deux normes.

Du point de vue du droit fédéral, la question du règlement des dettes fiscales est une donnée importante. Toutefois, comme cela a été exposé plus haut, la pratique du SEM et la jurisprudence du Tribunal fédéral admettent, en cas d'arriérés d'impôts, la prise en compte d'un accord de paiement avec les autorités fiscales à condition que le candidat à la naturalisation l'honore et prouve qu'il a respecté à trois reprises au moins l'échéance de paiement convenue. Lors du dépôt de leur demande, les recourants ont produit deux attestations de l'autorité fiscale prouvant le respect de leur arrangement fiscal à plus de trois reprises. Ils ont continué à honorer l'accord de paiement concernant leurs arriérés d'impôts, ce qui est attesté par l'attestation fiscale du 25 juillet 2018 produite devant l'autorité intimée ainsi que par l'attestation fiscale du 12 mars 2019 produite dans le cadre de la présente procédure de recours. Dans ces circonstances, l'existence de dettes fiscales lors du dépôt de la requête en naturalisation des recourants en décembre 2017 – dont le montant total ne dépassait alors pas la somme de CHF 50'000.- – n'est pas, au regard du droit fédéral, un motif suffisant pour écarter d'emblée leur demande.

Certes, le droit fédéral permet, comme évoqué ci-dessus, aux cantons de prévoir des exigences concrètes supplémentaires en matière d'aptitude. Toutefois,

- 17/20 - A/149/2019 malgré l'importance incontestable de ce type de donnée, l'acquittement intégral des impôts n'est pas une condition d'aptitude prévue à l'art. 12 LNat. Il ne peut s'agir, vu la clause de délégation en faveur de l'exécutif genevois de l'art.

54 al. 1 LNat, que d'un critère à prendre en compte lors de l'examen des conditions de l'art. 12 LNat, en particulier sous l'angle de la bonne réputation – financière – des candidats. L'absence d'acquiescement intégral des impôts ne permet ainsi pas en soi d'exclure la réalisation d'une de ces conditions, en particulier s'agissant de celle de l'art. 12 let. c LNat exigeant la bonne réputation du candidat à la naturalisation. Dans la mesure où « la bonne réputation » est une notion juridique indéterminée, elle implique une large part d'appréciation et doit être précisée dans le cadre d'un examen global et concret de la situation des requérants. Ainsi, seule une exigence de nature purement formelle – telle que l'obligation de produire une attestation fiscale récente sur la question du règlement des impôts, par opposition à l'acquiescement intégral des impôts – peut être assortie de la conséquence prévue à l'art. 11 al. 6 RNat, sans enfreindre la clause de délégation contenue à l'art. 54 al. 1 LNat et le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, une telle exigence permet de préciser la condition de la « bonne réputation » prévue à l'art. 12 let. c LNat en recueillant entre autres des renseignements sur le respect des obligations fiscales par les candidats, sans toutefois créer, à leur charge et en l'absence d'un fondement légal dans la LNat, une nouvelle obligation formelle (l'acquiescement intégral des impôts) assortie d'une conséquence d'irrecevabilité (le refus d'engager la procédure de naturalisation). Ladite exigence assure également l'égalité de traitement entre tous les candidats à la naturalisation, dans la mesure où ils sont tous tenus de présenter une attestation fiscale datant de moins de trois mois sur la question du règlement de leurs impôts. Dès lors, la notion de « tous les documents requis » figurant à l'art. 11 al. 6 let. b RNat ne peut – sous peine de violer le principe de la légalité – se référer qu'aux aspects formels du document mentionné à l'art. 11 al. 1 let. c RNat, à l'exclusion de son contenu. Cette interprétation n'empêche pas l'autorité compétente de prendre en compte, lors de la décision au fond, la question de l'acquiescement intégral des impôts par les candidats en tant qu'un des critères de l'appréciation de la condition de la bonne réputation prévue à l'art. 12 let. c LNat et de lui accorder le cas échéant une importance prépondérante.

De plus, l'examen des conditions matérielles de l'art. 12 LNat se fait, en droit genevois, dans le cadre de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation (art. 14 al. 1 LNat, art. 15 al. 2 RNat). Le fait que cette enquête soit, vu les délégations de compétence en faveur du département et du service cantonal des naturalisations (art. 14 al. 1 LNat, art. 13 al. 1 RNat, art. 1 al. 2 RNat), du ressort de l'autorité intimée, ne permet cependant pas à celle-ci de refuser, sans autre, l'entrée en matière de la demande des recourants. En effet, ces derniers se sont conformés à leur obligation de collaborer sur la question litigieuse de l'acquiescement de leurs impôts. Ils ont produit, au moment du dépôt de leur

- 18/20 - A/149/2019 requête, une attestation de l'administration fiscale datant de moins de trois mois sur cette question et ainsi satisfait aux exigences formelles posées par l'art. 11 al. 1 let. c RNat. Ils ont aussi fourni des explications sur leur situation fiscale lorsqu'ils ont été interpellés à ce sujet par l'autorité intimée. Dès lors, leur demande ne peut être déclarée irrecevable en application de l'art. 14 al. 7 LNat qui prévoit une telle conséquence « lorsque le candidat ne prête pas le concours nécessaire que l'on peut attendre de lui ».

En refusant d'engager la procédure de naturalisation des recourants sur la base de l'art. 11 al. 6 let. b RNat, au motif que l'attestation fiscale produite ne certifiait pas l'acquiescement intégral des impôts, l'autorité intimée s'est en réalité prononcée sur une question d'ordre matériel. Si l'instruction des conditions de l'art. 12 LNat lui appartient (art. 14 al. 1 LNat, art. 1 al. 2 et art. 15 al. 2 RNat), l'appréciation de leur réalisation dans un cas concret relève

de la compétence du Conseil d'État qui doit statuer sur les demandes de naturalisation (art. 18 LNat et 21 RNat). Cette appréciation ne saurait être écartée par une décision d'irrecevabilité (à savoir le refus d'engager la procédure de naturalisation) fondée sur une exigence réglementaire de nature matérielle, qui ne respecte pas – comme exposé ci-dessus – le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs. Admettre la manière de faire de l'autorité intimée dans la présente affaire reviendrait, d'une part, à élever l'acquittement intégral des impôts au rang de norme primaire, alors que la LNat n'accorde pas la prérogative d'adopter ce type de norme au Conseil d'État (art. 54 al. 1 LNat). D'autre part, cela reviendrait à donner à l'autorité intimée une faculté que la loi ne lui accorde pas, à savoir celle d'exclure de la naturalisation les candidats ayant des arriérés d'impôts, et ce sans égard aux circonstances particulières (telles que le respect constant d'un accord de paiement convenu avec l'autorité fiscale ainsi que les raisons à l'origine de cette situation et la durée de celle-ci) alors que l'examen de la condition de la bonne réputation – prévue à l'art. 12 let. c LNat – implique une appréciation globale de la situation des candidats à la naturalisation. En outre, il découle de la systématique du RNat la possibilité de suspendre, après l'entrée en matière, la procédure de naturalisation jusqu'à « amélioration notoire des carences constatées lors de l'enquête » (art. 13 al. 6 RNat). La manière de procéder en l'espèce de l'autorité intimée prive les candidats à la naturalisation de pouvoir le cas échéant bénéficier de cette possibilité.

Par conséquent, l'appréciation du contenu de l'attestation fiscale prévue à l'art. 11 al. 1 let. c RNat est une question qui relève du fond de la demande de naturalisation. Elle se confond avec l'appréciation des conditions matérielles de naturalisation prévues à l'art. 12 LNat, en particulier avec celle de la bonne réputation (let. c). L'autorité intimée peut l'examiner lors de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation comme cela est prévu par l'art. 14 al. 1 LNat et l'art. 15 al. 2 RNat, en procédant à une instruction sur ce point, le cas échéant en ordonnant une suspension de procédure au sens de

- 19/20 - A/149/2019 l'art. 13 al. 6 RNat. Elle ne peut cependant pas, par une décision d'irrecevabilité comme en l'espèce et pour les raisons susévoquées, décider de l'impact du contenu de la pièce précitée sur les conditions de naturalisation, cette compétence ressortant du seul Conseil d'État. En refusant d'engager la procédure de naturalisation des recourants au seul motif que l'attestation fiscale produite ne certifie pas l'acquittement intégral de leurs impôts, l'autorité intimée a violé le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs pour les motifs susmentionnés. La décision litigieuse n'est donc pas conforme au droit et doit être annulée.

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle poursuive le traitement de la requête en naturalisation des recourants et, le cas échéant, après une éventuelle instruction complémentaire, la transmette au Conseil d'État pour décision. 12) Le présent arrêt rend la requête en restitution de l'effet suspensif sans objet. 13) Vu l'issue du litige, aucun émoulement ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), la procédure étant par ailleurs gratuite s'agissant d'une décision en matière de naturalisation (art. 12 al. 1 du règlement sur les frais, émoulements et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée aux recourants qui n'y concluent pas (art. 87 al. 2 LPA).

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