

NE_GERICHTE CDP.2012.72 vom 24. Januar 2013

NE Tribunal cantonal, 2013-01-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.72

FR: NE_GERICHTE CDP.2012.72 du 24 janvier 2013

IT: NE_GERICHTE CDP.2012.72 del 24 gennaio 2013

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) Selon l'article 6 al. 1 de la loi du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSN : 152.130) , l'autorité qui a pris la décision peut la reconsidérer ou la réviser, d'office ou sur requête, lorsque des faits nouveaux se sont produits ou ont été découverts (let. a), lorsque des connaissances scientifiques ont été modifiées (let. b), lorsque la loi a été changée (let. c) ou lorsqu'une erreur, dont la correction revêt une importance appréciable, a été commise par l'administration (let. d). Indépendamment de la formulation de cette disposition, les principes déduits de l'article 29 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd., RS : 101) exigent, selon la jurisprudence, qu'une autorité se saisisse d'une demande de réexamen si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, ou si le recourant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision et dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque. En principe, l'autorité est tenue d'entrer en matière sur la demande de reconsidération ou de révision lorsque l'une des conditions prévues par l'article 6 al. 1 LPJA est remplie. Si l'autorité arrive à la conclusion que tel n'est pas le cas, elle doit rendre une décision d'irrecevabilité, contre laquelle l'administré peut recourir en alléguant que l'autorité a nié à tort que les conditions requises pour statuer n'étaient pas remplies. Si l'autorité entre en matière, instruit la demande et rend une nouvelle décision au fond, celle-ci peut faire l'objet d'un recours pour des motifs de fond. Enfin, si l'autorité se borne à confirmer sa première décision, sans complément d'instruction ni adjonction de motifs, sa prise de position doit être assimilée à une décision de refus d'entrer en matière (ATF 127 I 133 cons. 6, 124 II 1 cons. 3a, 120 Ib 42 cons. 2b, 113 Ia 146 cons. 3a, 109 Ib 246 cons. 4a, 100 Ib 368 cons. 3a; RJN 2007, p. 229 cons. 3 et les références citées). Les demandes de réexamen ne sauraient, toutefois, servir à remettre continuellement en cause des décisions administratives entrées en force de chose jugée (ATF 127 I 133 cons. 6, 120 Ib 42 cons. 2b). b) Les autorités de recours, judiciaires ou non, ne peuvent pas réexaminer (reconsidérer) leurs décisions. L'article 6 LPJA ne s'applique – si on excepte l'hypothèse de la révision procédurale de l'article 57 LPJA – qu'aux autorités administratives statuant en tant que juridictions primaires (Grisel , Traité de droit administratif, 1984, p. 947; Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 51). Les cas énumérés par l'article 6 al. 1 LPJA comprennent implicitement les causes de révision procédurale au sens de l'article 57 LPJA , qui s'appliquent à toutes les autorités de la juridiction administrative primaire et secondaire (RJN 1989, p. 304). Cette dernière disposition prévoit que le Tribunal cantonal (savoir la Cour de droit public ou, antérieurement, le Tribunal administratif) procède à la révision de

sa décision, à la demande d'une partie, notamment lorsqu'elle allègue des faits nouveaux importants ou produit de nouveaux moyens de preuve (let. a) ou prouve que la Cour n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces (let. b). Ces moyens n'ouvrent pas la révision lorsqu'ils eussent pu être invoqués dans la procédure précédant la décision sur recours ou par la voie du recours contre cette décision (al. 3). L'article 57 LPJA s'applique aussi, par analogie, aux décisions des autorités administratives de première et seconde instances même si une autorité judiciaire s'est d'ores et déjà prononcée (Grisel, op. cit., p. 948; Schaer, op. cit., p. 50-51, 207 et les références citées; cf. également Bovay, administrative, Berne 2000, p. 291-292). En tant que moyen susceptible de donner lieu à une révision procédurale, le fait nouveau n'est pas celui qui survient après la décision mise en cause, mais un fait qui s'est produit auparavant qui n'était pas connu de l'auteur de la demande de révision malgré toute sa diligence et qu'il a été empêché sans sa faute d'alléguer dans la procédure précédente ("pseudo-nova"; Schaer, op. cit., p. 208; RJN 1988, p. 254). c) La décision du conseil communal du 6 février 2012 refuse d'entrer en matière sur la requête du 20 octobre 2011 de l'intéressé, qui demandait à ce que ladite autorité revienne sur sa décision antérieure du 17 août 2011, aux termes de laquelle la naturalisation communale ne lui avait pas été octroyée. Le conseil communal a retenu que les conditions d'une reconsidération n'étaient pas réunies, puisque – bien que le recourant puisse se prévaloir d'un fait nouveau au sens de l'article 6 al. 1 let. a LPJA, à savoir la prise d'un domicile dans la Commune de Neuchâtel – cet élément n'était pas suffisant pour modifier l'appréciation de la cause. A cet égard, l'intimée a précisé que la nouvelle résidence de l'intéressé dans la Commune de Neuchâtel n'avait été enregistrée par le Contrôle des habitants que le 11 octobre 2011, ce qui ne démontrait pas encore que le candidat à la naturalisation avait la réelle intention de s'y établir à long terme. Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que le conseil communal a en réalité rejeté au fond la requête du recourant du 20 octobre 2011, puisqu'il n'a pas nié l'existence d'un motif de reconsidération, mais a considéré que l'élément nouveau invoqué ne modifiait pas son appréciation. Par conséquent, et nonobstant la formulation inadéquate de son dispositif – laquelle n'est pas déterminante pour la qualification de la nature de l'acte en cause – la décision entreprise constitue en fait un réexamen, quant au fond, du bien-fondé de la décision initiale du 17 août 2011. Il convient donc d'examiner si c'est à bon droit que cette autorité a rejeté la demande de reconsidération de l'intéressé du 20 octobre 2011.

E. 3

a) L'article 12 LDCN, qui traite du droit de cité communal, prescrit que la naturalisation communale doit, en règle générale, être demandée dans la commune de la résidence (al. 1). Toutefois, le Conseil d'Etat peut, lors de l'enquête déjà, autoriser l'étranger ou l'étrangère qui invoque d'impérieuses raisons à se faire naturaliser en une autre commune, si le conseil communal de celle-ci donne, par écrit, son avis favorable (al. 2). A ce propos, le rapport du 21 mars 1955 du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur le droit de cité neuchâtelois indique que cette réglementation vise à concilier le souci de traiter avec équité et d'une manière aussi égale que possible les candidats étrangers à la naturalisation, quel que soit le lieu de leur résidence dans le canton, avec les droits légitimes des communes de se prononcer en pleine liberté sur l'admission ou le refus d'un candidat à l'indigénat communal. Il s'ensuit que le candidat étranger à la naturalisation au bénéfice d'une autorisation fédérale délivrée pour le canton de Neuchâtel devra, sous réserve de l'exception prévue à l'article 12 al. 2 LDCN, briguer l'indigénat de leur commune de domicile (BGC 1954-55 no 2, p. 951-952). b) En matière de naturalisation, le Conseil d'Etat et le conseil communal

disposent d'un large pouvoir d'appréciation. La procédure de naturalisation ne se déroule toutefois pas dans un cadre dépourvu de toutes règles juridiques. L'autorité doit faire usage de son pouvoir d'appréciation – même s'il est très large – en respectant ses devoirs et en observant le sens et le but de la législation sur la naturalisation (ATF 129 I 232 cons. 3.3; arrêt du TF du 12.12.2003 [1P.214/2003] cons. 3.5.1, résumé in : PJA 2004, p. 993; cf. également arrêt du TF du 30.08.2010 [1D_5/2010] cons. 3.2.4 et les références citées). L'autorité qui jouit d'un large pouvoir d'appréciation est tenue de respecter les principes généraux régissant son activité, c'est-à-dire l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement ainsi que les principes de la bonne foi et de la proportionnalité (RJN 2009, p. 219 , notamment p.222). Elle doit aussi respecter le droit d'être entendu et en particulier motiver ses décisions (ATF 129 I 232).

E. 4

a) En l'espèce, seule est litigieuse la réalisation ou non de la condition de résidence dans la commune de Neuchâtel (art. 12 al. 1 LDCN). Lors de la séance du 26 janvier 2011 de la commission des naturalisations, le recourant a relevé que si ses papiers étaient déposés à l'adresse rue [...], soit chez V., il n'y résidait pas. Cette adresse ne lui servait qu'à recevoir sa correspondance, que le prénommé se chargeait de lui faire suivre. Le requérant a également précisé qu'il n'avait pas les moyens de vivre dans un logement et qu'il possédait une caravane au camping "[...]", à [...] VD. Il a encore indiqué qu'il se rendait deux à trois fois par année en Italie et qu'il y restait entre deux et trois semaines. Au vu de ces déclarations et des pièces au dossier, le conseil communal a – comme exposé ci-avant – considéré, dans sa décision du 17 août 2011, que la Commune de Neuchâtel n'était pas la commune de résidence de l'intéressé. Le 20 octobre 2011, le recourant a expliqué que c'était uniquement pour pouvoir faire face à ses dettes qu'il n'avait pas vécu ces dernières années dans un appartement pris en location, mais chez des amis, ainsi qu'au camping "[...]", à [...] VD, durant les deux mois en été. L'intéressé a également indiqué qu'il payait ses impôts dans la Commune de Neuchâtel et qu'il participait à la vie civique du canton. Il a encore précisé qu'il vivait à présent avec sa compagne dans un appartement dont ils partageaient les frais, sis rue [...] à [...] NE. A l'appui de sa demande de réexamen, le recourant a en particulier produit une attestation de dépôt de permis de séjour pour changement de domicile, établie le 11 octobre 2011 par le préposé au Contrôle des habitants de la Ville de Neuchâtel. Les arguments concernant l'hébergement par des amis, ainsi qu'au camping "[...]" durant la belle saison, ont déjà été invoqués par l'intéressé. Il ne s'agit donc pas – pas plus d'ailleurs que le moyen tiré du paiement des impôts dans la Commune de Neuchâtel – de faits importants que le recourant ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque ("pseudo-nova"). De même, ces éléments ne correspondent pas à la notion de "vrais nova", puisqu'ils ne se sont pas postérieurs au prononcé du 17 août 2011 (Bovay , op. cit., p. 292) . Il en va en revanche différemment de la prise de résidence dans l'appartement situé à la rue [...], à [...] NE, qui a été enregistrée par le Contrôle des habitants de la Ville de Neuchâtel le 11 octobre 2011. Cet événement, postérieur au prononcé de la décision de refus de la naturalisation communale dont le réexamen a été demandé au conseil communal le 20 octobre 2011, doit être appréhendé sous l'angle de "vrais nova" au sens de l'article 6 al. 1 let. a LPJA , ce qui suppose d'examiner si la décision initiale du 17 août 2011 doit être adaptée à cette nouvelle circonstance. b) Tant l'article 11 let. b LDCN , qui traite des conditions cantonales à la naturalisation, que l'article 12 al. 1 LDCN , relatif au droit de cité communal, prescrivent simplement une résidence sur le territoire cantonal, respectivement,

communal (Gutzwiller , Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, no 766, p. 311). La notion de "résidence" doit ici être comprise dans son sens habituel, soit comme un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits. Autrement dit, les dispositions susdites exigent une relation territoriale, manifestée par la résidence en un lieu donné, ainsi qu'une présence effective pour éluder un séjour purement fictif (Gutzwiller , op. cit., nos 709 à 716, p. 291-294 et les références citées). Dans la mesure où le texte des articles 11 let. b et 12 al. 1 LDCN est clair et où aucune raison objective ne permet de penser que celui-ci ne restitue pas le sens véritable des ces dispositions, plus spécifiquement de l'article 12 al. 1 LDCN ici en cause , il n'y a en effet pas lieu de déroger au sens littéral par voie d'interprétation. Il ne découle notamment pas des travaux préparatoires, du but et du sens des articles 11 let. b et 12 al. 1 LDCN , ainsi que de la systématique de la loi, que le législateur cantonal aurait souhaité, en employant le terme "résidence", s'écarter du sens habituel de cette notion. S'il résulte du rapport du 21 mars 1955 du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur le droit de cité neuchâtelois (BGC 1954-55, no 2 p. 951-952) qu'une certaine marge de manœuvre a été concédée aux autorités communales en matière de naturalisation – à ce propos, on relèvera que la Commune de Neuchâtel n'a édicté aucun règlement dans ce domaine – les travaux préparatoires n'instituent toutefois pas une portée de la notion de "résidence" qui serait différente au niveau cantonal (art. 11 LDCN) et communal (art. 12 LDCN), ni ne permettent une interprétation de ce terme qui s'écarterait de son sens habituel, en impliquant par exemple un enregistrement auprès du contrôle des habitants et/ou un domicile civil, c'est-à-dire le lieu de résidence et le centre des intérêts du requérant . Le rapport du 21 août 1991 du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du règlement du Grand Conseil et de la loi sur les communes a d'ailleurs eu pour objectif de faciliter la naturalisation des étrangers en réduisant les conditions de résidence dans le canton, en particulier par l'abaissement de la durée du séjour (BGC 1991 II, ad art. 11, p. 1081-1082) , ce qui dénote une volonté d'assouplir les modalités du séjour requis. Au vu du sens dégagé de la terminologie "résidence" employée à l'article 12 al. 1 LDCN , il y a lieu d'admettre qu'à mesure que la prise d'une résidence en ville de Neuchâtel datait au vu du dossier du mois d'octobre 2011, époque à laquelle le recourant s'est installé avec sa compagne dans un appartement, sis rue [...] à [...] NE , on ne saurait reprocher au conseil communal, compte tenu de sa grande liberté d'appréciation en matière de droit de cité communal, d'avoir retenu dans la décision entreprise que la nouvelle circonstance invoquée par le recourant n'était pas encore constitutive d'un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné avec la création en ce lieu de rapports étroits. Relevons à cet égard qu'avant l'époque susdite, l'intéressé n'avait pas de logement, mais était hébergé par différents amis domiciliés à Neuchâtel et logeait à la belle saison au camping "[...]", à [...] VD. Cela étant, conformément à la jurisprudence, l'état de fait existant au moment de statuer est généralement déterminant s'agissant des procédures relevant du domaine du droit des étrangers, y compris en matière de naturalisation, de sorte que c'est ici la situation actuelle du recourant qui doit être prise en considération (arrêt du TF du 28.03.2003 [2A.451/2002] cons. 1.2 et les références citées, partiellement publié in : ATF 129 II 215 ; ATAF 2011/1 cons. 2; cf. également arrêts du TAF des 27.06.2012 [C-2391/2011] cons. 2, 03.11.2011 [C-2580/2009] cons. 2 et 08.10.2010 [C-2969/2007] cons. 2). Le dossier en main de la Cour de céans ne comporte toutefois pas des éléments de fait suffisants pour pouvoir vérifier si, compte tenu de la situation existant aujourd'hui, la condition de la résidence au sens de l'article 12 al. 1 LDCN (séjour d'une certaine durée et rapports étroits

avec la commune) est ou non réalisée. La présente autorité ne disposant pas du pouvoir d'examiner sous l'angle de l'opportunité la cause et les questions de fait non résolues qu'elle soulève (art. 33 LPJA; arrêt du TA du 07.07.2010 [TA.2008.238] cons. 7 et les références citées), il ne lui incombe pas de procéder aux compléments d'instruction nécessaires pour apprécier et juger de manière équitable le présent litige.

E. 5

Les considérations qui précèdent conduisent à admettre le recours et à annuler la décision du

E. 6

février 2012 . Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). L'avance de frais effectuée par le recourant lui sera restituée. Celui-ci , qui plaide sans l'assistance d'un mandataire, n'a pas droit à l'allocation d'une indemnité de dépens .

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