

VD_OMNI GE.2004.0184 vom 25. April 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0184

FR: VD_OMNI GE.2004.0184 du 25 avril 2005

IT: VD_OMNI GE.2004.0184 del 25 aprile 2005

Regeste

X. _____/Municipalité de Bex, Conseil communal de Bex | Refus par le conseil communal de la bourgeoisie. Motifs du refus résultant du dossier de la commission, mais pas communiqués à l'intéressé. Recours admis pour défaut de motivation, vice non corrigé en procédure de recours.

Erwägungen

E. 1

Le présent recours porte sur le refus d'octroi de la bourgeoisie communale au recourant, refus résultant d'un vote du Conseil communal du 17 novembre 2004. L'unique moyen soulevé par le recourant tient au défaut de motivation de la décision.

E. 2

Conséquence directe du fait que la nationalité suisse est une nationalité à trois degrés indissolublement liés (nationalité suisse, droit de cité cantonal, bourgeoisie communale), la procédure de naturalisation ordinaire comprend dans une première phase la délivrance d'une autorisation fédérale (art. 38 al. 2 CF; art. 12 al. 2 LN) dont l'obtention est subordonnée à des exigences concernant l'aptitude de l'intéressé à la naturalisation et la durée de sa résidence en Suisse. Sans donner un droit à la naturalisation, l'autorisation fédérale permet de déposer une demande dans le canton et la commune concernés. Cette partie de la procédure est régie par le droit cantonal, les cantons étant tenus de fixer les conditions (qui tiennent à la durée du séjour sur le territoire cantonal, à l'intégration, au comportement et au caractère du requérant) et de définir la procédure applicable.

E. 3

Dans le canton de Vaud, la naturalisation des étrangers est régie par la loi sur le droit de cité vaudois du 29 novembre 1955 (LDCV), actuellement en vigueur. Cette loi a été révisée à cinq reprises entre 1988 et 1999, à l'occasion de différentes réformes intervenues au niveau tant fédéral que cantonal, dans un souci de faciliter l'acquisition du droit de cité vaudois. Les révisions les plus importantes ont consisté à attribuer au Conseil d'Etat la compétence d'octroyer le droit de cité cantonal pour tous les cas ordinaires, le Grand Conseil ne restant compétent que dans les cas où le gouvernement n'a agréé pas la demande (nouvelles de 1991 et 1998). La finance cantonale a été supprimée, alors que la finance communale était limitée à 500 fr. (nouvelle de 1999). Ces dispositions seront remplacées dès le 1er mai 2005 par une nouvelle loi sur le droit de cité vaudois, du 28 septembre 2004 (FAO no 82 du 12 octobre 2004). La nouvelle loi prévoit notamment de transférer à la municipalité et au Conseil d'Etat la compétence de statuer sur l'acquisition de la bourgeoisie et du droit de cité cantonal, de manière à permettre l'élaboration d'une décision motivée. Un droit de recours est instauré au Tribunal administratif dans une première phase, le Tribunal cantonal devant prendre le

relais une fois effective la fusion des deux autorités (en principe le 1er juillet 2007). L'institution d'un droit de recours, conformément au mandat constitutionnel (art. 69 al. 3 Cst.) n'est pas limitée aux seules questions de forme et de procédure, des moyens de fond pouvant également être soulevés. Une disposition transitoire (art. 53) prévoit que les demandes déjà transmises au département au moment de l'entrée en vigueur de la loi restent régies par l'ancien droit.

E. 4

Même si la nouvelle législation n'est pas applicable à la présente espèce, il reste que le principe d'une motivation des décisions de naturalisation découle de la jurisprudence. Le 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts, l'un concernant la validité d'une initiative populaire demandant que pour la ville de Zurich les décisions de naturalisation soient traitées en votations populaires (ATF 129 I 232), l'autre concernant une décision du Conseil d'Etat lucernois rejetant un recours interjeté par des étrangers auxquels les citoyens de la commune d'Emmen avaient refusé la naturalisation en votation populaire (ATF 129 I 217). Dans les deux affaires, le Tribunal fédéral a jugé qu'un refus de naturalisation devait être motivé, et que le système de la votation populaire en lui-même ne permettait pas de satisfaire à cette exigence et se révélait ainsi contraire à la Constitution (cette jurisprudence a été rappelée dans un arrêt ultérieur, ATF 130 I 140). Tout récemment enfin, le Tribunal fédéral a encore précisé que l'exigence de la motivation devait être comprise comme ayant un caractère individuel, le manque d'intégration du mari ne pouvant, s'agissant de la naturalisation d'un couple, être opposé à l'épouse (arrêt 1P.468/2004 du 4 janvier 2005). Le Tribunal administratif est lié par cette jurisprudence, qui est du droit positif et il peut d'autant moins s'en écarter qu'elle correspond au principe consacré par la nouvelle Constitution cantonale et aux règles instituées par la nouvelle législation devant prochainement entrer en vigueur.

E. 5

En l'espèce, la décision contestée émane non pas du corps électoral, statuant en assemblée de commune, mais d'un conseil communal. Cette solution n'est pas exclue par la jurisprudence rappelée ci-dessus et la doctrine considère qu'elle est en tout état de cause préférable à la voix de la décision populaire, dans la mesure où il est possible d'aménager des possibilités de motivation (v., tout récemment, Jaag, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, ZBL 106 (2005) p. 114 ss, plus spéc. 131). Dans l'exposé des motifs relatifs à la novelle du 28 septembre 2004 (EMPL no 189, juin 2004), le Conseil d'Etat a émis l'opinion que l'issue d'un scrutin au sein du parlement communal est par nature aléatoire, que le résultat du vote ne donne aucune indication sur les motifs ayant déterminé la décision du conseil de sorte que le candidat n'est pas en mesure de connaître les raisons pour lesquelles sa demande a été rejetée (p. 21). Ces raisons ont manifestement convaincu le Grand Conseil, puisque celui-ci s'est prononcé en faveur de décisions prises par l'Exécutif, tant au niveau communal que cantonal. Mais dans la mesure où en l'occurrence la demande du recourant est soumise au régime prévu par la loi de 1955, et compte tenu des motifs invoqués dans l'acte de recours, la seule question que doit finalement se poser le Tribunal administratif est de savoir si le Conseil communal de A. _____ a fait connaître les motifs de sa décision négative d'une manière suffisamment précise pour que le recourant puisse faire valoir ses droits.

E. 6

Conformément à la jurisprudence précitée, la décision de naturalisation est considérée comme un acte de nature administrative. L'exigence de motivation doit dès lors répondre aux principes généraux applicables en la matière. Selon la jurisprudence, l'obligation de motiver est satisfaite lorsque l'intéressé peut se rendre compte de la portée de la décision prise à son égard et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 121 I 57 consid. 2c; 117 Ib 86 consid. 4 et les réf. citées). Une violation du droit à la motivation peut en principe être corrigée dans la procédure de recours subséquente (ibidem). En l'espèce, le vote du Conseil communal est intervenu à la suite d'un préavis négatif de la municipalité, préavis se référant expressément au rapport de la Commission de naturalisation. Si l'on excepte le compte-rendu d'audition, rédigé de manière schématique et sommaire (mais dont on peut tirer clairement que l'intégration du requérant a été considérée comme insatisfaisante), le seul document figurant au dossier exprimant les raisons pour lesquelles la naturalisation du recourant devait être refusée est le rapport du 12 juillet 2004 de la commission. Ce rapport établit sans doute possible que la commission a considéré que l'intégration de l'intéressé était insuffisante, parce qu'il ne participait pas à la vie des sociétés de la région, parce que son goût pour les activités solitaires (balade dans les bois) ne témoignait pas d'une volonté de s'assimiler à la population, enfin qu'on pouvait lui reprocher, sur le plan moral, de vivre de l'aide sociale tout en procédant à des dépenses incompatibles avec ce statut (voiture de marque haut de gamme, vacances à l'étranger, nuits dans des hôtels luxueux). On peut partir de l'idée que les raisons invoquées par la commission sont bien celles qui ont emporté l'adhésion de la très nette majorité des membres du Conseil communal. En soi, une telle motivation est suffisamment explicite pour que l'intéressé, si on lui en donne connaissance, puisse savoir ce qu'on lui reproche et éventuellement contester les griefs formulés en fournissant d'autres éléments d'appréciation susceptibles d'en affaiblir la portée. Le point de savoir si les reproches adressés au recourant sont suffisants pour justifier un refus de naturalisation peut être in casu laissée ouverte en l'espèce, puisque l'intéressé a délibérément renoncé dans son acte de recours à faire porter son argumentation sur autre chose que sur la question formelle de l'absence de motivation. Quoi qu'il en soit, il reste constant que la décision du Conseil communal, soit le résultat du vote, a été communiquée au recourant sans aucune indication de motifs. Si la lettre du 19 novembre 2004 du Conseil communal à la municipalité est accompagnée d'un exemplaire du rapport de la commission, ce document n'a pas été transmis au recourant ni à son conseil avant le 17 décembre 2004, soit à une époque où le recours avait déjà été déposé. Il faut donc admettre que le grief formulé quant à l'absence de motivation est en soi fondé. Reste à examiner si ce défaut peut être corrigé dans le cadre de la procédure de recours en vertu de la théorie dite « de la guérison » (par exemple ATF 126 I 72 consid. 2, et les réf. citées).

E. 7

Le droit d'obtenir une décision motivée est inhérent au principe général, de rang constitutionnel, du droit d'être entendu. Une violation de ce droit ne conduit pas nécessairement dans tous les cas à l'annulation de la décision attaquée, puisque le vice peut être réparé dans la procédure de recours subséquente à différentes conditions. Au nombre de celles-ci figure l'exigence que l'autorité de recours dispose du même pouvoir d'appréciation que l'autorité de première instance, et qu'il n'en résulte pas une péjoration de la situation juridique du recourant. La jurisprudence a encore précisé que la guérison était exclue lorsqu'il s'agissait d'une violation particulièrement grave des droits de la parties, et qu'elle devait de toute manière demeurer l'exception (sur tous ces points, ATF 126 I 72, déjà cité). En l'espèce, et dans la mesure où les motifs du refus d'accorder la

bourgeoisie tiennent à un défaut d'intégration, force est de constater que le pouvoir d'appréciation du Tribunal administratif ne peut être considéré comme identique à celui de l'autorité communale. Savoir si une personne est ou non bien intégrée à la collectivité dont elle requiert le droit de cité suppose une connaissance des gens, de leurs conditions d'existence, de leurs habitudes, et de leur comportement. Sur tous ces points, l'autorité locale dispose nécessairement de beaucoup plus de renseignements et d'éléments d'appréciation que l'autorité de recours, en tout cas dans un village ou une petite ville. A cela s'ajoute que l'appréciation de la notion juridique indéterminée que constitue l'intégration peut aussi dépendre des conceptions de la population locale, qui ne sont pas nécessairement les mêmes sur tout le territoire cantonal. On doit dès lors admettre que, dans de telles conditions, une autorité judiciaire de recours tel que le Tribunal administratif doit observer une très grande retenue lorsqu'il examine si l'appréciation faite par le Conseil communal est ou non défendable. Une régularisation dans le cadre de la procédure de recours du défaut de motivation n'entre dès lors pas en ligne de compte. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Vu les circonstances, et notamment le fait que l'obligation de motiver les décisions de refus du droit de cité ou de la bourgeoisie s'est développée très récemment dans l'ordre juridique suisse, l'arrêt doit être rendu sans frais. En revanche, la Commune de Bex doit des dépens au recourant, qui a procédé avec l'aide d'un conseil.

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