

VD_OMNI GE.2005.0166 vom 5. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0166

FR: VD_OMNI GE.2005.0166 du 5 juillet 2006

IT: VD_OMNI GE.2005.0166 del 5 luglio 2006

Regeste

X. /Municipalité de 1***** | Le Conseil communal n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant qu'un candidat dont le comportement dénote une propension à se départir de l'obéissance que le citoyen suisse doit aux lois et aux Droits, qui tient des propos menaçants devant les membres de l'autorité et traite ces derniers avec condescendance, n'était pas suffisamment intégré à la communauté suisse.

Erwägungen

E. 1

a) Jusqu'au 30 avril 2005, la naturalisation des étrangers était régie par la loi sur le droit de cité vaudois du 29 novembre 1955 (ci-après : aLDCV). Cette loi, révisée à cinq reprises entre 1988 et 1999, a été remplacée, dès le 1^{er} mai 2005, par la loi homonyme du 28 septembre 2004 (ci-après: LDCV). Cette nouvelle a transféré à la municipalité et au Conseil d'Etat la compétence de statuer sur l'acquisition de la bourgeoisie et du droit de cité communal et cantonal de manière à permettre l'élaboration d'une décision motivée (art. 2 al. 1 let. c et d, art. 4 LDCV). La disposition transitoire de l'art. 53 al. 1 LDCV a la teneur suivante: « Les demandes de naturalisation d'étrangers déjà transmises au département, de même que les demandes de réintégration ou de libération déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées conformément à la législation ancienne. » b) La décision attaquée a été rendue après le 1^{er} mai 2005. Toutefois, la demande des recourants a été transmise au Département des institutions avant cette dernière date et le Service de la population a délivré l'autorisation de se faire naturaliser dans le canton le 23 février 2005. Dès lors, la LDCV dans son ancienne teneur est applicable aux questions de fond que pose le présent recours. En revanche, le droit procédural nouveau (titre XI LDCV) est applicable dès son entrée en vigueur (arrêt GE.2006.0038 du 24 avril 2006).

E. 2

L'art. 52 LDCV dispose ce qui suit : "1. Les décisions rendues en application de la présente loi par les autorités cantonales et communales sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif. 2. En cas d'admission du recours, le Tribunal administratif annule la décision attaquée et renvoie l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision." Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (let. b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (let. c). Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir

notamment André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir vise deux cas: le détournement de pouvoir (soit l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); le comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment arrêts AC.1999.0199 du 26 mai 2000, AC.1999.0047 du 29 août 2000, AC.1999.0172 du 16 novembre 2000 et AC.2001.0086 du 15 octobre 2001). Même s'il faut admettre que l'autorité municipale, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, doit disposer d'un très large pouvoir d'appréciation pour s'assurer que les conditions fixées par la loi sont réunies, il ne s'agit toutefois pas d'un pouvoir discrétionnaire (arrêts GE.2006.0038 du 24 avril 2006 et GE 2005.0115 du 21 octobre 2005). Selon l'art. 52 al. 2 LDCV le pouvoir de décision du Tribunal se limite à la cassation; eu égard au pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité communale, il ne peut réformer la décision attaquée et octroyer la bourgeoisie communale, comme le demandent les recourants. La conclusion subsidiaire du recours doit ainsi être rejetée d'emblée.

E. 3

Pour la première fois lors de l'audience du 8 juin 2006, les recourants se sont plaints de la violation de leur droit d'être entendus, en exposant n'avoir pas reçu le préavis du 27 juin 2005, ni avoir eu l'occasion de s'exprimer sur les reproches qu'il contenait avant le prononcé de la décision attaquée. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 129 I 85 consid. 4.1 p. 88/89; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504/505; 127 I 54 consid. 2b p. 56, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu ne s'exerce que par rapport à la décision à prendre, mais non point en relation avec un préavis ou une proposition de décision, à moins qu'une disposition spéciale ne le prévoie (ATF 131 II 13 consid. 4.2 p. 21 ; 129 II 497 consid. 2.2 p. 505 ; 117 Ia 90 consid. 5b p. 96 ; 116 Ib 260 consid. 1d p. 265). En matière d'examens, les garanties minimales du droit d'être entendu n'imposent pas que le candidat puisse s'exprimer sur ses prestations avant qu'une décision négative soit prise à son sujet, prenne connaissance du rapport de la commission d'examen avant la décision négative (ATF 113 Ia 286 consid. 2d p. 288). b) La LDVC ne contient pas de disposition spéciale régissant le droit d'être entendu des personnes demandant la naturalisation. Quant au règlement sur l'acquisition et la perte de la bourgeoisie de la Commune de 1. _____ (ci-après: le Règlement), il contient notamment les dispositions suivantes : « (...) Art. 7 - Dès que l'émolument est réglé, le candidat est convoqué pour être entendu sur son aptitude à la naturalisation. Cette audition a lieu devant la Commission du Conseil communal chargée de l'examen des demandes de bourgeoisie et une délégation de la Municipalité. Art. 8 - Après l'audition, la Municipalité établit un préavis sur demande et elle le transmet au Département de l'Intérieur. A la demande d'un membre de la Municipalité, la décision doit être ajournée à une prochaine séance. Art. 9 - A réception de l'avis de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, la Municipalité présente la demande au Conseil communal avec, cas échéant, le préavis de la Commission chargée de l'examen des demandes de bourgeoisie. Art. 10 - La Commission du conseil communal chargée de l'examen des demandes de bourgeoisie ne procède pas à une nouvelle audition du candidat. Exceptionnellement, une nouvelle audition que si la majorité de ses membres a changé depuis la première audition, ou si, dans l'intervalle, des changements importants sont survenus dans la situation du candidat (mariage avec une

étrangère, plainte pénale, poursuite, etc.). » La commission du Conseil communal a entendu les recourants pour évaluer leur aptitude à la naturalisation, le 7 décembre 2002. Au regard de l'art. 10 du Règlement, elle avait la faculté – mais non l'obligation – de les entendre à nouveau, après avoir reçu le préavis municipal. Ainsi, les recourants ne pouvaient déduire ni de la Constitution, ni de la loi, ni du règlement le droit d'être entendus au sujet du préavis du 27 juin 2005, avant que le Conseil communal ne statue. Pour le surplus, le droit d'être entendu ne confère pas au citoyen le droit de pouvoir se déterminer sur l'appréciation juridique des faits que l'autorité s'apprête à retenir pour fonder sa décision. Soutenir le contraire équivaudrait à obliger les autorités à présenter systématiquement un projet de décision aux parties avant de trancher.

E. 4

Les conditions d'obtention de la naturalisation cantonale étaient en l'occurrence les suivantes, aux termes de l'art. 5 aLDCV, dans sa teneur en vigueur depuis l'adoption de la nouvelle du 15 juin 1999: «(...) 1. remplir les conditions d'acquisition de l'autorisation fédérale (art. 12 et suivants LN) et de la bourgeoisie ; 2. avoir résidé cinq ans dans le canton, dont un an au cours des deux années précédant la demande et être domicilié ou résider en Suisse durant la procédure ; (...) 4. être prêt à remplir ses obligations publiques ; 5. n'avoir pas subi de condamnation pour délit grave et intentionnel, être d'une probité avérée et jouir d'une bonne réputation ; (...) 7. être intégré à la communauté vaudoise, notamment par sa connaissance de la langue française ; manifester par son comportement son attachement à la Suisse et à ses institutions et son respect de l'ordre juridique suisse. » a) L'obligation de motiver les décisions de naturalisation découle non seulement du nouveau droit (art. 14 al. 4 LDCV), mais aussi de la jurisprudence du Tribunal fédéral antérieure à l'entrée en vigueur des nouveaux textes. Ainsi, 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 soumises au vote populaire (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). Le Tribunal fédéral a rappelé 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). Dès lors, si la loi et la jurisprudence imposent une décision motivée, cela signifie que l'autorité doit statuer de manière objective et en se fondant sur des éléments établis à satisfaction de droit (v. arrêt GE 2005.0115 du 31 octobre 2005; Minh Son Nguyen, Droit public des étrangers, Berne 2003, pp. 717-718). En l'occurrence, les motifs de la décision négative, prise en application de l'art. 11a aLDCV, reposent sur l'art. 5 ch. 7 de dite loi. En substance, il est reproché aux recourants de ne pas être suffisamment intégrés à la communauté vaudoise. b) Le texte définitif de l'art. 5 ch. 7 aLDCV résulte de la nouvelle du 4 mars 1991 (v. Bulletin du Grand Conseil, février 1991, p. 1682 et ss). La notion d'intégration à la communauté vaudoise a du reste été reprise à l'art. 8 ch. 5 LDCV. Même si sa formulation a évolué au cours des diverses modifications légales successives, la notion d'intégration à la communauté vaudoise, reprise de l'art. 14 lit. a de la

loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN; RS 142.0), traduit néanmoins toujours le même concept, soit celui de l'assimilation tel qu'il est ressenti dans le canton de Vaud (voir à ce sujet, BGC, ibid., p. 1688 ; v. en outre, Dominique Fasel, La naturalisation des étrangers, thèse, Lausanne, 1989, sp. p. 194 et p. 239 ss). Cette notion d'assimilation comprend un aspect purement objectif, soit celui de la connaissance de la langue française, qui est relativement aisé à vérifier, et un aspect subjectif, soit la manifestation par le requérant de son attachement à la Suisse et à ses institutions. Cette manifestation signifie que l'étranger s'est accoutumé au mode de vie de la Suisse et familiarisé avec ses institutions qu'il ne peut méconnaître (BGC ibid., p. 1688). Ce critère doit être apprécié de cas en cas et ne doit pas seulement se fonder sur les connaissances scolaires d'un candidat, ou sur la durée de sa présence dans notre pays (Fasel, op. cit., p. 240-241 ; v. arrêt GE 2005.0085 du 31 octobre 2005). En outre, le candidat à la naturalisation doit respecter l'ordre juridique suisse, c'est-à-dire « accepter le système démocratique dont nous jouissons et les obligations qu'il implique » (BGC, ibid., p. 1688). Cette notion a été reprise de l'art. 14 lit. c LN (v. FF 1987 III 285 et ss, not. 296-297). c) Les motifs de la commune pour rejeter la demande la famille X._____ ont varié. Le préavis du 27 juin 2005, qui a fourni la base de la décision attaquée, ainsi que le courrier du 7 septembre 2005 qui en explicite les raisons, se réfère notamment aux incidents qui ont émaillé la procédure d'autorisation de construire. Dans sa réponse au recours, la Municipalité a cependant précisé que seul le comportement de A.X._____ était à l'origine de la décision attaquée. Il en résulte, a contrario, que les autorités communales n'ont rien à reprocher à B._____, C._____ et D.X._____ qui justifierait de leur refuser la bourgeoisie. La Municipalité a confirmé ce point à l'audience. Il suit de là que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée pour ce qui concerne ces personnes. d) Le Conseil communal, suivant le préavis municipal, a estimé que A.X._____ était insuffisamment intégré à la Suisse, parce qu'il ne s'en tiendrait pas à l'ordre juridique établi. Ont été évoqués dans ce contexte le non respect délibéré des lois, des menaces proférées à l'encontre de tiers et les critiques adressées à la Municipalité. aa) En premier lieu - et bien qu'elle ait relativisé cet élément dans la réponse au recours -, la Municipalité a relevé qu'à deux reprises, elle a dû imposer aux recourants de mettre à l'enquête complémentaire des travaux de transformation de l'immeuble, effectués alors qu'ils n'étaient pas conformes à l'autorisation délivrée. A chaque fois, la Municipalité est intervenue après l'intervention des voisins opposants. Ces difficultés s'expliquent en partie par le fait que A.X._____ a réalisé la plupart des travaux lui-même, sans toujours s'en tenir aux plans établis par son mandataire. Lors de l'audience du 8 juin 2006, celui-ci a expliqué qu'en Macédoine, il suffit de présenter un croquis au président de commune pour construire, et qu'il avait dû, à plusieurs reprises, expliquer à son mandant que tel n'était pas le cas en Suisse. N._____ a souligné l'incompréhension de A.X._____ face aux règles, ressenties comme inutilement tatillonnes, de la police des constructions. Le Préfet I._____ a confirmé ce point, en soulignant que A.X._____, avait tendance à «aller plus vite que la musique». Cette image illustre bien la nature du conflit qui a opposé les époux X._____ aux opposants, qui ont souvent eu l'impression que les recourants se moquaient de la loi. La Municipalité a tenté d'apaiser les tensions en organisant des séances de conciliation. Les autorisations requises par les recourants leur ont été délivrées et ceux-ci ont reçu le permis d'habiter leur maison. En outre, A.X._____ n'a jamais été dénoncé au Préfet à raison de violations de la LATC, alors même que P._____ a indiqué qu'une dénonciation aurait pu entrer en ligne de compte, au regard de l'art. 103 LATC, mis en

relation avec l'art. 130 de la même loi. En effet, il ne s'agissait pas en l'occurrence de travaux de peu d'importance ; l'affectation d'une partie du bâtiment - initialement destinée à un atelier pour A.X._____ - a même été modifiée. La Municipalité - qui a insisté sur le point que cette procédure d'autorisation de construire a été la plus difficile qui lui ait été donné à conduire aux cours de dernières années et qu'elle avait renoncé à toute dénonciation pour ne pas attiser le conflit opposant les époux X._____ à leur voisinage – pouvait ainsi retenir que le comportement de A.X._____ dénotait une propension à se départir de l'obéissance que le citoyen suisse doit aux lois et aux autorités. bb) Lors de la rencontre du 26 septembre 2005 et dans la réponse au recours, ont été évoqués les propos tenus par A.X._____ durant la procédure ayant trait au permis de construire. Après avoir fait déguerpir les opposants qu'il avait surpris en train de procéder à des mensurations sur le chantier, A.X._____ s'est rendu dans les bureaux de l'administration communale. Il s'est plaint auprès de K._____ de l'incapacité de la Municipalité à contenir les opposants; il a demandé à ce que l'autorité intervienne auprès d'eux pour les amener à résipiscence. A partir de là, les versions divergent quant au contenu exact de ce qui a été dit. K._____ a compris que A.X._____, excédé, s'était exclamé que si cela continuait, il allait régler le problème «à la balkanique». Elle a demandé à A.X._____ de répéter ces paroles devant L._____, ce qu'il a fait – du moins L._____, sans se souvenir du détail, a confirmé à l'audience que tel était bien le sens de ce qu'il avait entendu. Lors de l'audience, A.X._____ a précisé qu'il avait en réalité dit ceci: «On ne va pas en arriver là, par régler le problème à la balkanique». Interrogé sur le sens de cette dernière expression, A.X._____ a précisé qu'il avait entendu par là procéder soit par le moyen de la corruption, soit par l'engagement de nervis chargés d'agir par l'intimidation ou par la force. De tels propos sont indubitablement menaçants; ils laissent supposer que celui qui les tient est prêt à recourir à la violence privée pour régler ses différends. K._____, sans se sentir elle-même menacée, en a été très choquée, ainsi que tous ses collègues de la Municipalité auxquels elle a rapporté l'incident. Il importe peu, à cet égard, qu'aucune plainte pénale n'ait été déposée, ou que les éléments constitutifs de l'art. 180 CP ne soient pas réunis, comme le soutiennent les recourants. La notion de respect de l'ordre juridique, au sens de l'art. 5 ch. 7 aLDCV, est plus large que la commission d'une infraction pénale – visée au ch. 5 de la même disposition. De même, il est indifférent que K._____ ait relaté les propos tenus par A.X._____ au Préfet I._____, mais parmi d'autres affaires. Enfin, lorsque A.X._____ insiste sur la différence entre sa version et celle de K._____ et de L._____, il joue sur les mots. Dire que si la situation continue de se détériorer par la faute des opposants, on va devoir recourir à la méthode forte ou simplement déplorer qu'il faille en arriver là, revient au même. On peut même se demander si la formule que A.X._____ dit avoir employée n'est pas encore plus grave que celle relatée par K._____ et L._____. En effet, A.X._____ a laissé entendre que si la Municipalité n'intervenait pas pour mettre fin aux tracasseries qu'il subissait de la part de ses voisins, au point qu'il serait acculé à devoir régler l'affaire «à la balkanique», ce serait elle – et non lui – qui serait responsable de ce qui adviendrait. En agissant de cette manière culpabilisante à l'égard de la Municipalité – alors même que celle-ci a constamment répondu favorablement aux demandes des recourants et qu'elle n'est pour rien dans le conflit les opposant à leurs voisins – A.X._____ a exercé sur elle une pression aussi injuste qu'inadmissible. A cela s'ajoute qu'il n'a pas regretté ses propos, ni présenté ses excuses à K._____. En outre, A.X._____ a mis en cause les compétences de la municipalité. Parlant des membres composant celle-ci, il a fait savoir que « ce n'était pas deux paysans, un ancien militaire de

carrière, un pharmacien et une femme qui allaient lui dire comment construire sa maison » . A.X._____ a réitéré à l'audience qu'il tenait la Municipalité pour incompétente (au sens d'incapable) pour statuer sur des demandes d'autorisation de construire. Cette critique, que les recourants mettent sur le compte de la déception et de la colère, démontre néanmoins que A.X._____ n'a pas compris le système de milice sur lequel repose une bonne part de l'édifice de la démocratie directe en Suisse ni, en particulier, le principe de la LATC qui place entre les mains de la municipalité la charge d'octroyer le permis de bâtir (cf. art. 114 LATC). En outre, le reproche est mal fondé. Lorsque la nécessité s'en fait ressentir, comme en l'espèce, la Municipalité requiert l'avis de son mandataire – en l'occurrence, P._____ – avant de statuer. Elle s'entoure ainsi d'un avis d'expert. La remarque de A.X._____, inutilement blessante à l'égard de personnes qui se dévouent au bien public, était ainsi particulièrement malvenue. cc) Sur le vu de l'ensemble des circonstances, le Conseil communal pouvait, sans mésuser ou abuser de son pouvoir d'appréciation, estimer que A.X._____ n'était pas suffisamment intégré à la communauté suisse, au motif qu'il avait concrètement manqué de respect à l'égard des institutions et des lois, au sens de l'art. 5 ch. 5 aLDCV et partant lui refuser, pour ce motif, la bourgeoisie communale. e) Pour la Municipalité, cette situation ne serait que provisoire. Si elle a tenu la demande pour prématurée s'agissant de A.X._____, elle a indiqué être prête à revoir sa position après l'écoulement d'un délai, qu'elle a estimé à deux ans environ. Elle émet ainsi un pronostic favorable quant à l'aptitude du recourant de comprendre la situation et de modifier son comportement en conséquence.

E. 5

Le recours doit ainsi être admis partiellement, en ce sens que la décision attaquée est annulée en ce qu'elle a trait à B._____, C._____ et D.X._____. La cause est renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision. Le recours est rejeté s'agissant de A.X._____ et la décision attaquée confirmée pour ce qui le concerne. En tant qu'ils ont demandé l'annulation de la décision attaquée, les recourants obtiennent gain de cause sur les trois quarts de cette conclusion; en revanche, leur conclusion tendant à l'octroi de la bourgeoisie communale ne peut être adjugée, eu égard au pouvoir d'appréciation réservé au Conseil communal dans ce domaine. Il se justifie de leur allouer des dépens, d'un montant réduit, à la charge de la commune (art. 55 al. 2 LJPA). Il convient de laisser les frais, qui comprennent une indemnité de 300 francs au témoin N._____, à la charge de l'Etat.

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