

VD_OMNI GE.2007.0098 vom 21. Februar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-02-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0098

FR: VD_OMNI GE.2007.0098 du 21 février 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0098 del 21 febbraio 2008

Regeste

X. _____/Conseil d'Etat | Refus d'octroyer le droit de cité vaudois à la recourante qui vit en Suisse depuis 1998 et qui n'y a jamais été intégrée sur le plan professionnel en raison de problèmes de santé non établis à satisfaction de droit. Recours rejeté.

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, datée du 13 juin 2007, a été rendue après le 1^{er} mai 2005. Toutefois, la demande des recourants a été transmise le 5 janvier 2005 aux autorités cantonales (anciennement le Département des institutions et des relations extérieures, actuellement Département de l'intérieur), soit avant le 1^{er} mai 2005. Dès lors, la loi dans son ancienne teneur (aLDCV) 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 29 avril 2006).

E. 2

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 compétente, 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; il ne peut réformer la décision attaquée et octroyer le droit de cité vaudois, comme le demande la recourante (TA, arrêt GE.2005.0166 du 5 juillet 2006 s'agissant du refus d'accorder la bourgeoisie de la commune). La conclusion principale du recours doit ainsi être rejetée d'emblée.

E. 3

a) 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: «Pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit: 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 ; 3. ... 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 ; 6. ... 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. » b)

L'obligation de motiver les décisions de naturalisation résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral antérieure à l'entrée en vigueur des nouveaux textes; l'art. 14 al. 4 LDCV, droit procédural est applicable en vertu des dispositions transitoires (TA, arrêt GE.2006.0127 du 17 novembre 2006). 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). c) En l'occurrence, les motifs de la décision négative reposent sur l'art. 5 ch. 7 de dite loi. En substance, le Conseil d'Etat considère que la demande de naturalisation, dont le but est de remercier la Suisse de son aide, ne saurait constituer un motif d'intégration suffisant.

E. 4

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).

E. 5

a) La recourante reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir réactualisé son dossier qui repose sur une enquête remontant à quatre ans. Elle expose que dans l'intervalle, la procédure en cours auprès de l'assurance invalidité aurait beaucoup avancé et que les examens médicaux seraient terminés. Elle fait aussi valoir que son fils est parfaitement intégré, qu'il travaille à Lausanne au bénéfice d'un permis F. b) A la lecture du dossier, il apparaît que ce grief n'est pas fondé. En effet, le rapport d'enquête du 24 juillet 2003 a été actualisé le 5 mai 2006. A cette époque, il est apparu que la situation n'avait pas subi de modification majeure dans l'intervalle. Par ailleurs, à l'occasion de la précédente procédure et dans le cadre de la présente procédure, la recourante a eu tout loisir de produire toutes les pièces utiles concernant notamment l'évolution de son état de santé. D'ailleurs, invitée par l'autorité intimée à produire tout document concernant la procédure AI, la recourante a renoncé à le faire. La seule pièce produite lors de la procédure GE.2006.0127 était un certificat médical daté du 11 août 2006, selon lequel " la patiente susnommée établit des contacts avec son entourage de quartier. Elle m'a été adressée par une de mes patientes avec qui elle discute souvent. Je ne pense donc pas qu'elle soit isolée de son contexte de voisinage ". Quant à la situation de son propre fils, qui est aussi un migrant, elle ne paraît pas déterminante en l'état; en effet, la question de l'intégration éventuelle de cet enfant ne permet pas d'apprécier celle - litigieuse - de sa mère. Les conditions d'octroi de la nationalité sont personnelles.

E. 6

a) La recourante allègue qu'il est " caricatural " de retenir qu'elle aurait formulé sa demande de naturalisation pour remercier la Suisse de son aide. Elle fait valoir qu'en réalité, cette demande est motivée par le fait qu'elle vit en Suisse depuis près de 20 ans et qu'elle souhaite, par la naturalisation, concrétiser et officialiser son sentiment d'appartenance à la communauté suisse. Elle se prévaut du fait qu'une partie importante de sa famille réside

dans notre pays, ainsi que de nombreux amis. Elle allègue qu'elle est donc parfaitement intégrée et que les renseignements obtenus sur son compte sont bons. Elle souligne que la commission communale des naturalisations a préavisé favorablement sa demande. b) S'agissant tout d'abord des motifs de sa requête, la recourante a indiqué le 27 janvier 2003 " C'est le pays qui a accepté de m'accueillir alors que j'étais en détresse et dans lequel j'arrive à m'intégrer. J'apprécie le mode de vie de la population suisse ". Le rapport d'enquête de police de 2003 a retenu qu'elle expliquait " vouloir tenter sa chance auprès des autorités du pays qui lui offre accueil et aide dans sa détresse. " Enfin, lors de son audition devant les représentants des autorités communales, la recourante a motivé sa demande de naturalisation " pour remercier la Suisse de son aide ". Il en résulte qu'à trois reprises, la recourante a invoqué des motifs analogues. Il apparaît que la demande est guidée par un sentiment de reconnaissance. Ce faisant, l'intéressée exprime une forme de gratitude. Il s'agit d'un élément positif, mais purement subjectif. Cela étant, il faut examiner des éléments objectifs confirmant cette volonté d'appartenance à la communauté suisse par une intégration à la communauté vaudoise (art. 5 ch. 7 a LDCV). c) La recourante vit en Suisse depuis le 1^{er} décembre 1988. Veuve d'un premier mariage conclu dans son pays d'origine, elle a contracté une seconde union en Suisse qui a duré sept ans dont aucun enfant n'est issu. L'une de ses sœurs est devenue Suisse. L'autre est au bénéfice d'une admission provisoire, tout comme son fils issu de son premier mariage en Ethiopie. D'après le rapport d'enquête de 2003, la recourante s'exprimerait avec difficultés en français, alors qu'à l'inverse, les autorités communales ont considéré pour leur part que la connaissance par la recourante de cette langue était satisfaisante. Cette seconde appréciation est en tous cas partagée par la sœur de la recourante qui a confirmé le 23 juillet 2007 que l'intéressée s'exprimait " correctement aujourd'hui ". d) La recourante vivrait plutôt de manière isolée, si l'on en croit déjà le rapport de 2003; cet élément est confirmé par le préavis communal qui indique que Mme X. _____ n'aurait pas la possibilité de sortir de chez elle pour se créer un cercle d'amis en raison du fait qu'elle est gravement atteinte dans son état de santé. Des pièces au dossier, il résulte que l'intégration de la recourante semble donc très limitée. En effet, elle n'entretient des contacts qu'avec un assistant social du centre social régional qui l'aide dans ses démarches, le Dr H. _____ qui est son médecin traitant, une voisine, sa sœur C.X. _____ et quelques autres personnes qui vivent dans un autre canton (Genève). En l'état, ces quelques relations, qui appuient la démarche de la recourante tendant à ce qu'elle obtienne la nationalité suisse, ne permettent pas de considérer que la recourante serait une personne intégrée à la communauté vaudoise. Les problèmes de santé rencontrés par la recourante permettraient, selon l'appréciation des autorités communales lausannoises, de renoncer à une intégration plus marquée. Or, la recourante n'établit nullement en quoi l'affection rhumatismale grave et le diabète prononcé dont elle souffrirait compromettrait l'entretien de relations sociales et de participer à la vie associative, culturelle, etc. du canton de Vaud. La recourante ne démontre pas qu'elle serait dans l'incapacité de sortir de chez elle par une question de mobilité réduite. Son médecin traitant n'a rien attesté de tel. e) La recourante n'explique pas davantage comment elle occupe ses journées. Dans le cadre de la précédente procédure, elle avait allégué qu'elle se rendait souvent à l'Eglise et qu'elle était très active dans la vie de sa paroisse. Une telle affirmation n'est toujours pas étayée actuellement. f) De surcroît, la recourante n'a jamais exercé une quelconque activité lucrative ou bénévole ni suivi une formation en Suisse depuis 1988 et a toujours été entièrement assistée par la collectivité publique. Elle explique cette situation par le fait que son état de santé l'a empêchée et l'empêcherait encore actuellement de participer à la vie

économique du canton de Vaud et que c'est de manière non fautive qu'elle doit recourir à l'aide sociale pour assurer son entretien. Elle considère qu'il ne s'agit pas encore d'un motif qui permettrait d'écarter sa demande de naturalisation. Selon la recourante, un tel procédé serait inacceptable et contraire à la tradition d'accueil de la Suisse. Cependant, il faut constater que la recourante n'a pas démontré à satisfaction de droit que son état de santé l'empêcherait d'exercer une activité lucrative - fût-elle à temps partiel - ni n'a jamais fourni de certificats médicaux établissant les maladies dont elle souffrirait. Dans ces conditions, on ne peut que constater qu'elle ne participe pas à la vie économique, facteur d'intégration. Si un candidat à la naturalisation peut être considéré comme non intégré alors même qu'il exerce une activité professionnelle (TA arrêt GE.2006.0050 du 15 juin 2006), il en va a fortiori de la recourante, qui n'est pas intégrée sur le plan socioprofessionnel. Et cela n'est pas compensé par exemple par le fait qu'elle serait particulièrement impliquée dans la vie associative; cette situation s'explique d'autant moins que la recourante n'a pas de contrainte familiale et dispose de tout son temps. La longueur du séjour de la recourante et le fait qu'elle se soit comportée sans attirer l'attention des autorités ne suffit pas à considérer que la recourante serait intégrée, au sens de l'art. 5 ch. 7 aLDCV. Elle n'a pas non plus établi qu'elle a fait tous les efforts que l'on pouvait attendre d'elle pour s'intégrer sur le plan professionnel et pour tenter de diminuer sa dépendance financière vis-à-vis de la collectivité publique. On ne voit pas en quoi la décision attaquée violerait la tradition d'accueil de la Suisse, alors que la recourante a été précisément accueillie dans notre pays il y a bientôt 20 ans et qu'elle y a reçu - outre des moyens de subsistance - un permis d'établissement lui conférant une situation stable qui n'est pas remise en cause dans la présente procédure. En résumé, l'autorité intimée n'a pas commis un abus ou un excès de son large pouvoir d'appréciation, en considérant que la recourante ne s'était pas suffisamment intégrée à la communauté vaudoise en participant à sa vie économique ou du moins sociale et culturelle.

E. 7

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante (art. 55 al. 1 LJPA).

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