

VD_OMNI GE.2008.0124 vom 5. September 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-09-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0124

FR: VD_OMNI GE.2008.0124 du 5 septembre 2008

IT: VD_OMNI GE.2008.0124 del 5 settembre 2008

Regeste

X. _____/Municipalité de Prilly, Conseil communal de Prilly | La demande de naturalisation ayant été transmise au département avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, elle doit être traitée conformément à l'ancienne législation. Refus de naturalisation prononcé par un conseil communal. En combinaison avec le préavis de la commission de naturalisation et le courrier accompagnant la décision adressé au recourant, les motifs de la décision négative apparaissent d'une manière suffisamment claire pour que l'intéressé puisse faire valoir ses droits. Refus fondé à tort sur un manque d'intégration. On ne peut pas déduire du versement d'une rente AI et d'un mariage avec une compatriote un manque d'intégration. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RS/VD 173.36), le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. En outre, le recourant, en tant que destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Jusqu'au 30 avril 2005, la naturalisation des étrangers était régie dans le canton de Vaud par la loi sur le droit de cité vaudois du 29 novembre 1955 (aLDCV). Cette loi a été révisée à cinq reprises entre 1988 et 1999 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'agréait pas la demande (nouvelles de 1991 et 1998). Depuis le 1^{er} mai 2005, ces dispositions ont été remplacées par une nouvelle loi sur le droit de cité vaudois du 28 septembre 2004 (LDCV; RS/VD 141.11). Cette dernière 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 cantonal de manière à permettre l'élaboration d'une décision motivée (art. 2 al. 1 let. c et d, art. 4 LDCV). Une disposition transitoire prévoit que les demandes déjà transmises au département avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront traitées conformément à l'ancienne législation (art. 53 al. 1 LDCV). Selon l'art. 8 aLDCV, après s'être assurée que les conditions de base sont remplies et avoir contrôlé que le dossier contient tous les documents requis, la municipalité transmet le dossier au département avec un préavis détaillé portant signature. Dans le cas présent, le dossier a été réceptionné par le département le 26 septembre 2003, de sorte que la demande

de naturalisation a été traitée, à juste titre, conformément à l'ancienne législation, qui accordait au Conseil général ou communal la compétence de statuer, dès l'octroi de l'autorisation fédérale, sur l'octroi de la bourgeoisie (art. 11 aLDCV).

E. 3

a) Même si la nouvelle législation n'est pas applicable au présent cas, 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, trad. et rés. RDAF 2004 I 573, avec une note de Thierry Tanquerel), 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, trad. et rés. RDAF 2004 I 608). 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, trad. et rés. RDAF 2005 I 470). Récemment enfin, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'apprécier, au regard des exigences de motivation, les discussions d'une assemblée communale en vue du vote et a considéré que le refus de la naturalisation, qui s'écartait de la proposition du conseil communal, n'était en l'occurrence pas suffisamment motivé (ATF 132 I 196, trad. et rés. RDAF 2007 I 352, avec une note de Stéphane Grodecki). 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 l'art. 27 al. 2 de la nouvelle Constitution cantonale du 14 avril 2003 (Cst-VD; RS/VD 101.01), entrée en vigueur le même jour. b) 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 exposée ci-dessus et la doctrine considère qu'elle est en tout état de cause préférable à la voie de la décision populaire, dans la mesure où il est possible d'aménager des possibilités de motivation (Tobias Jaag, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, ZBL 2005 p. 114 ss, plus spéc. 131 cité dans l'arrêt GE.2004.0184 du 25 avril 2005). Dans l'exposé des motifs relatifs à la nouvelle loi du 28 septembre 2004 (EMPL n° 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 ce dernier s'est prononcé en faveur de décisions prises par l'Exécutif, tant au niveau communal que cantonal (arrêt TA GE.2004.0184 déjà cité). Cependant, comme, dans le cas présent, la demande du recourant est soumise au régime prévu par l'aLDCV, la seule question que doit se poser le tribunal est celle de savoir si le conseil communal a fait connaître les motifs de sa décision d'une manière suffisamment précise pour que le recourant puisse faire valoir ses droits, ce qu'il s'agit d'examiner dans le considérant suivant.

E. 4

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. 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 54 consid. 2c p. 57; ATF 117 Ib 64 consid. 4 p. 86 et les références citées; arrêt TA GE.2004.0184 déjà cité). Une violation du droit à la motivation peut en principe être corrigée dans la procédure de recours subséquente (ibidem). En l'occurrence, le vote du Conseil communal du 21 avril 2008 est intervenu à la suite d'un préavis positif de la municipalité (préavis du 18 février 2008) et d'un préavis négatif de la commission (préavis du 25 février 2008). Le préavis positif de la municipalité est relativement laconique, alors que le préavis négatif de la commission est tout à fait détaillé. Certes, l'extrait détaillé du procès-verbal de la séance du Conseil communal se contente de mentionner la décision de refus sans autre précision. Comme le relève la lettre d'accompagnement de la décision entreprise, c'est cependant bien sur le préavis de la commission que le Conseil communal a fondé sa décision. Dite lettre d'accompagnement détaille les motifs de la décision négative d'une manière suffisamment claire pour que l'intéressé puisse faire valoir ses droits. Dans ces circonstances, la motivation était assez explicite pour que le recourant puisse comprendre ce qu'on lui reprochait exactement et contester les griefs formulés en fournissant, cas échéant, d'autres éléments d'appréciation susceptibles d'en affaiblir la portée.

E. 5

Il reste à examiner si l'autorité intimée a valablement refusé d'accorder la bourgeoisie de Prilly au recourant. Dans ce cadre, il convient de vérifier préalablement quel est le pouvoir d'examen de la CDAP, compte tenu notamment du principe de l'autonomie communale. a) Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement importante (ATF 118 Ia 218 consid. 3a p. 219, rés. JdT 1994 I 646). De même, la commune bénéficie d'autonomie lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit cantonal et que ce dernier lui laisse une liberté de décision relativement importante (ATF 118 Ia 218 consid. 3a p. 219). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont ainsi déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290, rés. SJ 1997, p. 96 s.). En droit vaudois, l'autonomie communale découle de l'art. 139 Cst./VD qui énumère de manière exemplaire des domaines dans lesquels il existe une autonomie communale (l'octroi de la bourgeoisie ne figure pas dans cette énumération). Une telle disposition ne délimite dès lors pas entièrement l'étendue du champ d'activité dans lequel les communes bénéficient de la protection de leur autonomie. Il ressort à cet égard de l'art. 2 al. 1 de la loi du 26 février 1956 sur les communes (LC; RS/VD 175.11) que les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales. Ces attributions et tâches propres comprennent, notamment, l'octroi de la bourgeoisie (art. 2 al. 2 let. g LC). En cette matière, l'autorité communale dispose ainsi d'une liberté de décision, qui entre dans le champ de l'autonomie communale. On relèvera encore que, en application de l'art. 36 al. 1 LJPA, la CDAP doit, en matière de naturalisation, faire preuve de retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen et se borner à sanctionner l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 36 al. 1 let. a LJPA). Elle ne peut pas étendre son pouvoir d'examen à l'opportunité puisque la loi spéciale ne lui accorde pas cette compétence (art. 36 let. c LJPA). Dans ce cadre, elle doit en tout cas vérifier que l'autorité ne se laisse pas guider par des éléments non pertinents ou étrangers au but des règles régissant la naturalisation et ne viole pas des principes généraux tels que le

principe de non-discrimination (arrêts GE.2007.0020 du 18 juin 2007 et références, GE.2005.0115 du 21 octobre 2005 et références). b) Comme rappelé ci-dessus, la demande de naturalisation doit être traitée, en application de l'art. 53 al. 1 LDCV, conformément à l'ancienne législation (aLDCV). 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, qui dispose que, pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit 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. En substance, il est reproché au recourant de ne pas être suffisamment intégré à la communauté vaudoise en raison, d'une part, de son parcours socio-professionnel et, d'autre part, de son mariage avec une compatriote qui demeurait dans son pays d'origine au moment du mariage. aa) 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. Le terme d'intégration a remplacé celui d'assimilation qui comportait une connotation négative puisqu'il impliquait le rejet de l'identité culturelle de l'étranger (BGC, ibid., p. 1688). Même si la formulation a évolué au cours des diverses modifications légales, 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 (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'intégration 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). bb) La décision attaquée est fondée en premier lieu sur l'absence d'intégration socioprofessionnelle du recourant qui a notamment nécessité de faire appel durant plusieurs années aux Services sociaux, puisque ses " courtes périodes de travail ont été entrecoupées de longues périodes de chômage " . En examinant le processus de prise de décision, on peut se demander dans quelle mesure la Commission de naturalisation était habilitée à modifier en 2008 son appréciation (datant de 2003) du parcours socioprofessionnel du recourant sans que des faits nouveaux tenant à ce parcours n'aient été invoqués, la modification de la composition de la commission de naturalisation étant à cet égard non déterminante. La question souffre toutefois de demeurer indécise dès lors que la circonstance en cause ne peut pas être retenue pour fonder la décision attaquée, comme il sera exposé ci-dessous. Pour ce qui concerne la dépendance des services sociaux, on relève que ce motif ne constitue plus expressément un motif de refus de naturalisation depuis 1999, date à laquelle a été abrogé le chiffre 6 de l'art. 5 aLDCV ("ne pas être par sa faute à la charge des services sociaux de façon durable"). Il ressort de l'exposé des motifs que l'abrogation pure et simple de ce chiffre avait un double but, premièrement, permettre à des étudiants de demander la naturalisation, deuxièmement, retirer du processus de naturalisation les embûches financières qui s'y trouvaient (cf. BGC, 8 juin 1999, p. 1282) . Il découle de cette modification législative que l'importance du critère de la dépendance des services sociaux doit être relativisé. C'est d'ailleurs

probablement cette modification législative qui a amené le SPOP à communiquer le 27 août 2002 à la Commune de Prilly que la nouvelle demande de naturalisation du recourant pouvait être prise en considération, alors qu'il avait considéré quelques années auparavant que l'intéressé, ayant été aidé par les services sociaux et étant pensionnaire AI, ne satisfaisait pas aux exigences posées par la loi pour obtenir la naturalisation. Au demeurant l'exposé des motifs relatifs à ce chiffre abrogé précisait bien qu'il n'était pas dirigé contre les requérants de condition modeste, mais uniquement contre ceux dont la situation était obérée de leur faute et de manière durable (cf. BGC, 23 novembre 1955, p. 421). Ainsi même avant l'abrogation du chiffre 6 de l'art. 5 aLDCV, ce n'était pas la dépendance des services sociaux en tant que telle qui constituait un obstacle à la naturalisation mais plutôt les circonstances de cette dépendance. En l'espèce, rien n'indique que le recourant aurait été par sa faute à la charge des services sociaux durant la période antérieure à 1994, époque à laquelle il a obtenu une rente AI. On note au surplus qu'en se référant à la dépendance du recourant des services sociaux, la décision attaquée se base sur une situation de fait révolue depuis plus de 14 ans. Le recourant n'a en effet eu recours aux services sociaux que durant la période antérieure à 1994. Or, il n'apparaît pas raisonnable aux yeux du tribunal de déduire un manque d'intégration, et par conséquent de fonder une décision de refus de naturalisation, d'une situation révolue depuis plus d'une décennie. Depuis 1994, le recourant est au bénéfice d'une rente AI, rente à laquelle a droit toute personne remplissant les conditions fixées par la législation topique et qui ne peut aucunement être assimilée à de l'assistance sociale. L'AI est en effet une assurance qui a pour but de garantir les besoins vitaux des personnes qui ne peuvent plus exercer une activité professionnelle en raison de leur état de santé, à la suite d'un accident ou d'une maladie. On ne peut dès lors soutenir que le recourant ne satisfait pas à ses obligations publiques en raison de la rente AI qui lui est versée et de déduire du versement d'une rente AI un manque d'intégration. cc)

Concernant en second lieu le remariage du recourant avec une compatriote qui habitait à l'époque à Kaboul, il convient de relever que l'intégration n'implique pas le rejet de l'identité culturelle de l'étranger. L'intégration n'implique en particulier pas le choix d'un conjoint suisse. Dans son écriture du 16 juillet 2008, le recourant a par ailleurs fait remarquer que son épouse, arrivée en Suisse, s'était inscrite à un cours de français et à l'Office régional de placement, manifestant ainsi une volonté de s'intégrer dans la société vaudoise. Il faut d'ailleurs se poser la question de la compatibilité d'un refus de naturalisation fondé sur un mariage avec une compatriote avec le droit au mariage garanti par l'art. 14 Cst. Le Tribunal fédéral a considéré qu'un refus de naturalisation fondé sur le port du foulard en tant que symbole religieux violait la liberté de conscience et de croyance de la personne concernée, sans pour autant reposer sur un motif juridique suffisant puisque le simple port du foulard ne traduisait pas en soi une attitude de manque de respect à l'égard des valeurs démocratiques et constitutionnelles (ATF 134 I 49 consid. 3.2 p. 54 s.). De la même manière, un mariage avec une compatriote ne traduit pas en soi un manque d'intégration et ne peut justifier à lui seul un refus de naturalisation. dd)

Enfin, pour être complet, on relève, s'agissant de la motivation du recourant, mise en doute par l'autorité intimée, que le recourant habite en Suisse romande depuis plus de 27 ans, que trois de ses enfants y travaillent, et que quatre d'entre eux sont naturalisés suisses. Dans ces circonstances, le souhait du recourant d'obtenir la nationalité suisse apparaît naturel. En outre, ses connaissances civiques, historiques et géographiques, ont été qualifiées de très bonnes par le préavis de la municipalité du 18 septembre 2003. Vu ce qui précède, on ne voit pas sur quoi repose l'affirmation selon laquelle l'intégration du recourant serait

insuffisante.

E. 6

En l'espèce, la décision de refus repose sur des motifs qui soit s'avèrent infondés, soit ne sont pas pertinents. Force est ainsi de constater que l'autorité communale a abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la demande de naturalisation. Dans ces conditions, le recours doit être admis, la décision attaquée étant annulée et le dossier retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Le présent arrêt sera rendu sans frais ni allocation de dépens.

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