

# VD\_OMNI GE.2014.0207 vom 7. Januar 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-01-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2014.0207](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2014.0207)

FR: VD\_OMNI GE.2014.0207 du 7 janvier 2016

IT: VD\_OMNI GE.2014.0207 del 7 gennaio 2016

## Regeste

AX. \_\_\_\_\_, BX. \_\_\_\_\_ c/Municipalité de Villars-sous-Yens | Recours contre un refus de naturalisation. Le dossier est muet sur les questions qui ont été posées aux recourants ainsi que sur les réponses. La tenue d'une audience n'a pas permis de préciser ces points. La décision attaquée souffre d'un défaut de motivation et doit être annulée.

## Erwägungen

### E. 1

a) En procédure administrative vaudoise, l'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours (art. 79 al. 1 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Les conclusions et motifs du recours doivent manifester la volonté de recourir, c'est-à-dire de contester la décision attaquée et d'en obtenir la modification: c'est là l'élément constitutif central d'un recours (PS.2010.0073 du 21 février 2011 consid. 1, PE.2009.0392 du 15 octobre 2009 consid. 1). La jurisprudence fait preuve d'une relative souplesse en ce qui concerne tant la formulation des conclusions que la motivation des recours (AC.2010.0213 du 15 septembre 2011 consid. 1a, FI.2010.0021 du 12 octobre 2010 consid. 1a). Elle n'exige ainsi pas que les conclusions soient formulées explicitement, quand elles résultent clairement des motifs allégués. Il suffit qu'on puisse déduire de l'acte de recours sur quel point et pour quelle raison la décision attaquée est contestée (PS.2014.0055 du 3 septembre 2014 consid. 1a, AC.2008.0092 du 9 juillet 2009 consid. 3b). La simple allégation que la décision serait erronée et le seul renvoi global à des actes de procédure antérieurs sont en revanche insuffisants (ATF 113 Ib 287, traduit in JT 1989 I pp. 313 s.). Selon l'art. 89 LPA-VD, applicable au recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 LPA\_VD, le tribunal n'est pas lié par les conclusions des parties. Toutefois, à l'échéance du délai de recours, la contestation est nouée de manière définitive, dans le cadre tracé par les parties elles-mêmes, par le biais des conclusions qu'elles ont prises en temps utile; les parties ont la faculté, ultérieurement, de réduire ces conclusions ou de les préciser, mais non pas de les augmenter ou de les modifier, ce qui reviendrait à étendre l'objet de la contestation (GE.2007.0111 du 29 avril 2009 consid. 2, AC.2004.0130 du 27 janvier 2005, AC.1998.0065 du 10 décembre 1998 consid. 1c/bb, qui se réfère à RDAF 1998 I, p. 34). b) L'autorité intimée soutient que le tribunal n'a pas à examiner si sa manière de procéder prête le flanc à la critique, dès lors que les recourants n'ont conclu qu'à la réforme de la décision entreprise (en ce sens qu'il est admis que les conditions de la naturalisation sont remplies) et non à son annulation. La position de l'autorité intimée, excessivement formaliste en procédure administrative, ne peut pas être suivie. En effet, dans la partie consacrée à la motivation, les recourants écrivent: " Au vu de ces éléments, il convient d'annuler ladite décision ". Même si cette phrase ne se trouve pas dans la partie consacrée aux conclusions, il n'y a pas de raison de ne pas en tenir

compte. En outre, la motivation de l'acte de recours est tout à fait claire. Il ressort sans ambiguïté de l'acte de recours que les recourants concluent à la réforme, subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée. c) Le recours étant de surcroît signé et déposé dans le délai de trente jours prescrit à l'art. 95 LPA-VD, il est recevable en la forme.

## **E. 2**

Est litigieux le refus de la naturalisation au niveau communal. a) L'art. 38 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) dispose que la Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière (al. 1). Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation (al. 2). b) Selon l'art. 15 al. 1 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN; RS 141.0), l'étranger ne peut demander l'autorisation fédérale de naturalisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. Dans le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double (art. 15 al. 2 LN). La résidence est, pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers (art. 36 LN). Aux termes de l'art. 14 LN, avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse (let. a), s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c) et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d). L'art. 14 LN, en tant qu'il fixe des conditions minimales, a la portée de lignes directrices pour les autorités cantonales et communales; le droit cantonal peut fixer des conditions complémentaires, concrétisant les exigences du droit fédéral (ATF 139 I 169 consid. 6.3 p. 173 s., traduit et résumé in RDAF 2014 I, p. 259; 138 I 305 consid. 1.4.3 p. 310 s., traduit et résumé in JdT 2013 I 53 et RDAF 2013 I, p. 352 et 441). c) L'art. 8 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (LDCV; RSV 141.11) prévoit que pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit remplir les conditions d'acquisition de la nationalité suisse fixées par le droit fédéral (ch. 1), avoir résidé trois ans dans le canton, dont l'année précédant la demande, et être domicilié ou résider en Suisse durant la procédure (ch. 2), être prêt à remplir ses obligations publiques (ch. 3), n'avoir pas subi de condamnation pour délit grave et intentionnel, être d'une probité avérée et jouir d'une bonne réputation (ch. 4), s'être intégré à la communauté vaudoise, notamment par sa connaissance de la langue française, et manifester par son comportement son attachement à la Suisse et à ses institutions (ch. 5). Selon l'art. 13 LDCV, la municipalité peut nommer une commission des naturalisations chargée de procéder à l'audition du candidat (al. 1). Cette commission doit alors être composée de représentants du Conseil communal ou général avec, le cas échéant, une représentation proportionnelle de ses groupes politiques (al. 2). La commission procède à l'audition en présence d'un membre de la municipalité au moins (al. 3). La commission remet un préavis écrit, détaillé et motivé à la municipalité (al. 4). L'art. 14 LDCV dispose qu'après avoir contrôlé que le dossier contient tous les documents requis, la municipalité statue sur l'octroi de la bourgeoisie (al. 1). Si elle estime que les conditions de la naturalisation, en particulier les conditions de résidence et d'intégration, sont remplies, la municipalité rend une décision d'octroi de la bourgeoisie, qu'elle transmet au département avec l'ensemble du dossier. Le candidat en est informé (al. 2). La bourgeoisie est accordée sous réserve de l'octroi du droit de cité cantonal

et de la délivrance de l'autorisation fédérale (al. 3). Si elle estime que les conditions de la naturalisation ne sont pas remplies, la municipalité rejette la demande et notifie au candidat une décision motivée, avec l'indication des voies de droit (al. 4). Si elle estime que toutes les conditions ne sont pas remplies mais pourraient l'être dans un délai d'un an au plus, la municipalité informe le candidat de la suspension de la procédure durant cette période en l'invitant, s'il s'oppose à cette suspension, à requérir une décision formelle sur sa demande dans un délai de 20 jours. Il appartient au candidat de reprendre la procédure en apportant la preuve, avant la fin du délai de suspension, que toutes les conditions sont remplies, faute de quoi la municipalité constate, après l'échéance dudit délai, que la demande est devenue caduque (al. 5).

d) La Commune de Villars-sous-Yens s'est dotée d'un règlement communal sur l'acquisition et la perte de la bourgeoisie, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006 (ci-après: le règlement). L'art. 7 dispose que le candidat doit réunir les conditions suivantes: "a) satisfaire simultanément aux conditions fédérales et cantonales de la naturalisation, b) avoir résidé en fait et en droit au moins deux ans à Villars-sous-Yens et être, en principe, domicilié dans la commune au moment de la requête, sous réserve des articles 8 et 9, c) être prêt à remplir ses obligations publiques, d) n'avoir pas subi de condamnation pour délit grave et intentionnel, être d'une probité avérée et jouir d'une bonne réputation, e) s'être intégré à la communauté vaudoise, notamment par sa connaissance de la langue française, et manifester par son comportement son attachement à la Suisse et à ses institutions, f) sauf cas particuliers, ne pas émarger aux fonds des Services sociaux, publics ou privés". La commission des naturalisations entend le candidat sur son aptitude à la naturalisation. Selon l'art. 15 du règlement communal, l'entretien doit permettre: "a) de constater que le candidat connaît et respecte les institutions démocratiques de la Confédération, du Canton et de la Commune, b) de déterminer s'il est bien intégré dans sa future Commune de bourgeoisie et dans le Canton de Vaud, c) de juger si la connaissance de la langue française est suffisante et si, notamment par ses relations avec la population, il démontre l'intégration souhaitée aux us et coutumes locaux, d) de s'assurer qu'il a des notions suffisantes sur la géographie du pays, les grandes lignes de son histoire et son organisation politique et judiciaire, e) de se convaincre qu'il est prêt à devenir un citoyen suisse et vaudois, bourgeois de Villars-sous-Yens".

### **E. 3**

A teneur de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner toute une tâche communale. Elle peut se cantonner au domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 139 I 169 consid. 6.1 p. 172 s.; 138 I 143 consid. 3.1 p. 150; 138 I 242 consid. 5.2 p. 244 s.). En droit vaudois, l'autonomie communale découle de l'art. 139 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst./VD; RSV 101.01) 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; RSV 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 (arrêts GE.2013.0123 du 14 février 2014 consid. 1b, GE.2008.0124 du 5 septembre 2008). Dans l'examen des questions juridiques entrant dans le champ de l'autonomie communale, l'autorité de recours prend en considération le fait que les communes appliquent de manière indépendante, dans le cadre de leur autonomie, les notions juridiques indéterminées consacrées par la loi. Ainsi, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de naturalisation, les autorités communales compétentes jouissent d'un pouvoir d'appréciation étendu pour évaluer si les conditions d'aptitude à la naturalisation sont remplies, pouvoir que les autorités de recours doivent respecter. L'autorité de recours doit néanmoins vérifier que l'application du droit et, en particulier, l'application de notions juridiques indéterminées, soit compatible avec l'ensemble des règles du droit cantonal et fédéral. Les dispositions procédurales pertinentes doivent être respectées et la commune doit s'abstenir de tout arbitraire, discrimination ou inégalité de traitement, et user de son pouvoir d'appréciation de manière conforme à ses devoirs (ATF 140 I 99 consid. 3.1 p. 101s., traduit in JdT 2014 I 211 et RDAF 2015 I, p. 236; 138 I 305 consid. 1.4.2 p. 311, résumé et traduit in JdT 2013 I 53 et RDAF 2013 I, p. 352 et 441; ATF 137 I 235 consid. 2.5.2 p. 240 s., traduit in: JdT 2011 I 183 et RDAF 2012 I, p. 362). La garantie de l'accès à un juge prévue par l'art. 29a Cst. impose qu'en cours de procédure, une autorité judiciaire examine librement les faits et applique le droit d'office. Le contrôle judiciaire de l'application de la loi sur la nationalité ne peut ainsi se limiter à un examen sous l'angle de l'arbitraire. Le respect de l'autonomie communale ne permet pas à l'autorité judiciaire cantonale d'accepter une application exempte d'arbitraire, sans plus, de la loi sur la nationalité, lorsqu'il découle de cette loi ou d'autres dispositions qu'une autre solution serait préférable (ATF 137 I 235 consid. 2.5.2 p. 240 s.). En matière de naturalisation, l'autorité judiciaire de recours doit ainsi respecter la marge d'appréciation de l'autorité inférieure au regard de l'autonomie communale, mais procéder néanmoins au contrôle complet des faits et du droit (cf. ATF 137 I 235 consid. 2.5 p. 239 s.).

#### **E. 4**

Il convient d'examiner en premier lieu si la décision attaquée respecte le droit d'être entendu des recourants, en particulier s'agissant de sa motivation. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au

contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités). b) Comme on l'a vu, en droit fédéral, l'art. 15b al. 1 LN dispose que tout rejet d'une demande de naturalisation doit être motivé (cf. également ATF 140 I 99 consid. 3.5 p. 103s.). Dans le canton de Vaud, l'art. 14 al. 4 LDCV rappelle qu'en cas de refus, la municipalité rejette la demande de naturalisation et notifie une décision motivée. Le Conseil d'Etat a précisé lors de la présentation de l'exposé des motifs et du projet de loi (EMPL) devant le Grand Conseil que le transfert de compétence décisionnelle, en matière de naturalisation, des organes législatifs aux organes exécutifs communaux avait pour but de faciliter l'élaboration d'une décision motivée afin de permettre la mise en œuvre du droit de recours (voir l'EMPL modifiant la loi sur les communes, la loi sur le Grand Conseil et la loi sur le droit de cité vaudois, Bulletin du Grand Conseil [BGC], septembre 2004, p. 2769ss). Le règlement communal dispose pour sa part, à son art. 18, que lorsque la municipalité rejette la demande, elle notifie au candidat une décision motivée avec l'indication des voies de recours. c) L'obligation de motiver la décision de naturalisation découle également de la jurisprudence fédérale, rendue avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de l'art. 15b LN précité (ATF 132 I 196 consid. 3 p. 197ss; 129 I 232 consid. 3 p. 234ss; voir aussi ATF 135 I 265 consid. 4.3.1 p. 276). Plus récemment, le Tribunal fédéral a retenu qu'une commune doit indiquer de manière détaillée les motifs qui ont conduit au refus de la naturalisation en raison d'une intégration insuffisante. Le candidat et l'autorité de recours sont ainsi mis en mesure de discuter les motifs retenus et d'en contrôler la pertinence (ATF 137 I 235 consid. 3.6 p. 246). Le Tribunal fédéral a également considéré, en matière d'appréciation des connaissances linguistiques d'un candidat, qu'un tribunal cantonal ne violait pas le principe de l'autonomie communale en exigeant que le candidat soit averti à l'avance du niveau attendu dans les diverses pratiques de la langue (comprendre, parler, écrire), que l'autorité garantisse une procédure d'évaluation de qualité suffisante, que le candidat soit évalué individuellement et que l'évaluation soit documentée. Ces exigences minimales garantissaient en effet l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et le respect du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) (ATF 137 I 235 consid. 3.5 p. 245 s.). Enfin, le Tribunal fédéral a relevé que, dans la mesure où le rapport d'enquête, l'extrait du procès-verbal d'une assemblée communale, ainsi que la décision de première instance, inclus dans le dossier d'une demande de naturalisation ne contenaient que des remarques générales et aucune donnée détaillée qui puisse être vérifiée, l'autorité communale avait violé ses obligations procédurales, notamment de tenue du dossier (ATF 141 I 60 consid. 4.3). d) Le Tribunal cantonal a quant à lui jugé, s'agissant d'un refus de naturalisation, que le procès-verbal d'audition d'un candidat à l'octroi de la bourgeoisie devait donner des renseignements sur les questions posées et les réponses apportées, ainsi qu'une appréciation sommaire de celles-ci, de manière à refléter, même de manière succincte, la contribution du candidat. Le rapport d'audition doit en effet permettre à la personne concernée de contester à bon escient la décision de refus d'octroi de la naturalisation et au Tribunal de déterminer si les appréciations négatives de l'autorité intimée étaient ou non justifiées (arrêts GE.2013.0215 du 26 février 2014 consid. 3c, GE.2013.0123 du 14 février 2014 consid. 3c/bb, GE.2012.0126 du 20 décembre 2012 consid. 3c). e) En l'occurrence, la décision attaquée et les formulaires de résultats de l'audition du 26 février 2013 sont muets sur les questions qui ont été posées aux recourants ainsi que sur les réponses apportées dans tous les domaines et en particulier dans le cadre du sujet "connaissances historiques/actualité". L'autorité intimée n'expose aucunement les éléments d'appréciation sur lesquels elle s'est fondée pour

aboutir à la conclusion que le recourant ne remplissait pas l'une des conditions légales à la naturalisation. Même dans sa réponse au recours, la municipalité n'expose pas précisément quels éléments faisaient défaut. Lors de l'audience du 13 novembre 2015, le juge instructeur a interrogé les membres de la commission de naturalisation présents afin d'obtenir plus d'informations à ce sujet. Toutefois, ceux-ci ont répondu que, deux ans après les faits, ils n'étaient plus à même de dire exactement quelles étaient les questions auxquelles le recourant n'avait pas pu répondre. Seules deux précisions sont apparues lors de l'audience. Premièrement, le recourant a précisé qu'on lui avait reproché de n'avoir pas su qu'il y avait une fabrique de coton à Berne. La syndique a ensuite relevé que le recourant ne savait pas quels cantons entouraient le Canton de Vaud. Le recourant a répondu que la question ne portait pas sur les cantons mais sur les communes qui entouraient le village de Villars-sous-Yens et qu'il avait oublié de mentionner 1\*\*\*\*\*. Quoiqu'il en soit, ces deux éléments ne paraissent pas déterminants pour considérer que le recourant n'aurait pas un niveau de "connaissances historiques/actualité" suffisant. Il est ainsi impossible de déterminer si l'appréciation négative portée sur la prestation du recourant était justifiée. Il y a dès lors lieu d'admettre que la décision attaquée souffre d'un défaut de motivation et viole sur ce point le droit d'être entendu des recourants. La CDAP n'étant pas en mesure de réparer ce vice, le prononcé querellé doit par conséquent être annulé pour ce motif. f) Par le dépôt d'une demande de naturalisation conjointe ainsi que par la motivation de l'acte de recours, les recourants ont manifesté la volonté d'être naturalisés conjointement ou pas du tout (sur cette question, cf. ATF 131 I 18 consid. 3.3 et 3.4 p. 22 ss, traduit, résumé et commenté par Stéphane Grodecki in RDAF 2006 I, p. 471.). Il n'y a ainsi pas lieu d'examiner individuellement la situation de chaque époux et l'argumentation figurant ci-dessus est valable pour les deux époux.

## **E. 5**

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis, la décision attaquée étant annulée et le dossier retourné à l'autorité municipale pour une nouvelle décision après avoir procédé à une nouvelle audition des recourants et avoir établi un procès-verbal documenté (art. 52 al. 2 LDCV). Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt sont à la charge de la Commune de Villars-sous-Yens (art. 49 LPA-VD). Celle-ci versera en outre aux recourants des dépens pour l'intervention de leur avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD), arrêtés à 2'000 francs.

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