

VD_OMNI GE.2017.0171 vom 12. Oktober 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2017.0171

FR: VD_OMNI GE.2017.0171 du 12 octobre 2018

IT: VD_OMNI GE.2017.0171 del 12 ottobre 2018

Regeste

A. _____ /CONSEIL D'ETAT | Les conditions pour l'annulation d'une naturalisation sont remplies lorsque le candidat a caché avoir commis des infractions non encore découvertes et a menti en déclarant avoir respecté l'ordre juridique suisse. Recourante reconnue coupable, pour des faits en partie antérieurs à sa naturalisation, d'escroquerie commise avec un tiers en ayant perçu indûment plus de 53'000 fr. et condamnée à une peine pécuniaire de 180 jours amendes avec sursis pendant 5 ans, ainsi qu'à une amende de 900 fr. L'infraction n'est pas de peu d'importance.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 52 al. 1 de l'ancienne loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (aLDCV; RSV 141.11), les décisions rendues en application de cette loi par les autorités cantonales et communales sont susceptibles de recours auprès du Tribunal cantonal. Aux termes de l'art. 92 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (al. 1). Les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'État, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal (al. 2). Selon l'exposé des motifs et projet de LPA-VD (mai 2008, p. 45 s.), l'exclusion du recours contre les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'État s'explique par le fait que celles-ci revêtent un caractère politique prépondérant. Elle est dès lors conforme au droit fédéral, l'art. 86 al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) prévoyant pour les décisions de ce genre une exception à l'obligation d'ouvrir une voie de recours à une autorité judiciaire. Toutefois, si, dans un cas particulier, le Tribunal fédéral – saisi directement – devait estimer qu'une décision rendue par l'une de ces autorités ne présente pas un caractère politique prépondérant, le recours au Tribunal cantonal serait ouvert à son encontre, en vertu du droit fédéral, nonobstant l'art. 92 al. 2 LPA-VD. Cette disposition doit ainsi être interprétée en conformité avec le droit supérieur, en particulier avec la garantie constitutionnelle de l'accès au juge prévue à l'art. 29a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), ainsi qu'avec l'art. 86 al. 2 et 3 LTF (CDAP, arrêts GE.2015.0121 du 18 mai 2018 consid. 1a; GE.2015.0066 du 24 avril 2015 consid. 2a/bb, et GE.2014.0054 du 23 septembre 2014 consid. 1c). L'art. 86 al. 3 LTF, qui fait partie des exceptions à la garantie constitutionnelle précitée, trouve seulement application si l'aspect politique prévaut sans discussion. Le fait que la décision émane d'une autorité politique est un indice de son caractère politique, mais n'est pas toujours déterminant. Ainsi, il n'y a pas décision à caractère politique prépondérant, lorsque le gouvernement rend une décision qui porte une atteinte individuelle à des droits privés.

Certains auteurs considèrent que, lorsque des intérêts particuliers sont touchés, l'accès au juge n'est exclu que si les considérations politiques l'emportent clairement. Il ne suffit donc pas que la cause ait une connotation politique, encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu (ATF 136 I 42 consid. 1 p. 44 ss; arrêt 2C_602/2015 du 14 juillet 2015 consid. 3.3). En l'espèce, la décision querellée émane certes du Conseil d'État, dont la compétence découle de l'art. 43 aLDCV. Elle vise toutefois le cas particulier de la recourante, en annulant sa naturalisation. En cela, elle touche spécifiquement – et uniquement – la recourante, dont seuls les intérêts sont en jeu. Au surplus, l'on ne discerne pas dans la décision querellée une décision à caractère politique prépondérant, cela d'autant plus qu'elle est fondée sur l'art. 41 aLN. Finalement, on relèvera aussi que la LDCV a clairement érigé une voie de droit au Tribunal cantonal contre ce type de décision (art. 52 aLDCV). La LDCV actuelle, applicable dès 2018, précise d'ailleurs que « le droit de recours est une dérogation à l'article 92 alinéa 2 de la loi vaudoise sur la procédure administrative, s'agissant des décisions du Conseil d'État » (art. 67 al. 1 2ème phr. LDCV). Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur l'annulation de la naturalisation ordinaire de la recourante. L'autorité intimée fonde sa décision sur le fait que cette dernière a dissimulé des faits essentiels lors de la procédure d'acquisition de la nationalité suisse. La recourante ne conteste pas s'être rendue coupable d'escroquerie et avoir ainsi obtenu la naturalisation par la dissimulation de faits essentiels. Elle fait en revanche valoir que la décision attaquée est inopportune. Elle soutient à cet égard que l'infraction commise est de peu d'importance, que son comportement apparaît pour le reste exempt de toute critique et qu'elle travaille depuis des années pour la commune de Lausanne et donne entière satisfaction à son employeur. Elle se prévaut en outre de l'ancienneté des faits reprochés. Elle déplore encore le fait que le Ministère public ne lui ait pas désigné un conseil d'office et que son rôle n'ait pas été clairement défini par rapport à celui de son compagnon.

E. 3

La décision objet du recours a été prise en application de l'art. 41 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (aLN; RO 1952 1115), qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, date à laquelle elle a été abrogée, pour être remplacée, depuis le 1^{er} janvier 2018, par la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN; RS 141.0). A titre de disposition transitoire, l'art. 50 LN consacre le principe de la non-rétroactivité de la loi, en prévoyant que l'acquisition et la perte de la nationalité suisse sont régies par le droit en vigueur au moment où le fait déterminant s'est produit (al. 1) et que les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (al. 2). En l'occurrence, les faits sur lesquels se base la décision entreprise se sont produits entre le mois de janvier 2006 et le mois d'août 2015, soit avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la nouvelle loi réglant l'acquisition et la perte de la nationalité (LN). L'autorité intimée a statué avant cette date. Partant, la présente cause s'examine selon les dispositions de l'ancienne loi (aLN), qui restent applicables.

E. 4

a) Selon l'art. 12 al. 1 aLN, dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et dans une commune. L'art. 12 al. 2 aLN précise que la naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent, à savoir le SEM. A teneur de l'art. 14 aLN, on s'assurera, avant l'octroi de l'autorisation, de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier s'il 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). La conformité à l'ordre juridique suisse visée à l'art. 14 let. c aLN fait référence en particulier à la situation du requérant en matière de droit pénal et de droit des poursuites. Elle implique que le candidat à la naturalisation n'ait pas une attitude répréhensible et bénéficie d'une réputation financière exemplaire. Les inscriptions au casier judiciaire et les procédures pénales en cours représentent globalement un obstacle à la naturalisation, à l'exception des infractions mineures et des infractions radiées du casier judiciaire (cf. Dieyla Sow/Pascal Mahon, Code annoté de droit des migrations, Vol. V: Loi sur la nationalité (LN), Berne 2014, n. 28 et 29 ad art. 14 LN, pp. 54-55). Ainsi, la Confédération examine, dans le cadre habituel des demandes de naturalisation ordinaire, s'il existe des informations au niveau fédéral qui empêchent une naturalisation sur le plan du respect de l'ordre juridique (arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] F-644/2016 du 30 juin 2017 consid. 3.3). Le Manuel sur la nationalité du SEM, dans sa version réservée aux demandes de naturalisation déposées jusqu'au 31 décembre 2017 (disponible sur le site internet du SEM <https://www.sem.admin.ch> : Publications & services > V. Nationalité > Manuel Nationalité, Chapitre 4, ch. 4.7.3 let. c; site consulté en octobre 2018), donne une description détaillée de la pratique en matière d'octroi de l'autorisation de naturalisation en fonction des infractions et des types de peines. En cas de condamnation à une peine privative de liberté, à une peine pécuniaire ou à une obligation d'exécuter un travail d'intérêt général, avec sursis, le SEM considère qu'il convient d'attendre la fin du délai d'épreuve et d'un délai supplémentaire d'une durée de six mois avant d'entrer en matière sur la demande. En présence d'une peine mineure n'excédant pas 14 jours (ou 56 heures pour le travail d'intérêt général), assortie du sursis et destinée à sanctionner un délit de conduite d'ordre général ou un délit dû à une négligence, il est possible d'entrer en matière sur la demande avant l'échéance du délai d'épreuve, pour autant toutefois qu'il s'agisse d'un manquement unique, que toutes les autres conditions de naturalisation soient réunies et qu'il soit tenu compte de la situation générale; pour une peine légèrement plus élevée ou lorsqu'il ne s'agit pas d'un manquement unique, il convient d'examiner la situation dans son ensemble. Enfin, il ne peut pas être statué sur une demande de naturalisation tant qu'une procédure pénale est en cours. Le SEM recommande au requérant de retirer sa demande et de l'informer de l'issue de la procédure pénale, tout en précisant que la procédure de naturalisation ne pourra être poursuivie qu'à défaut de condamnation à une peine. b) Il découle de l'art. 41 al. 1 aLN ainsi que de l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1) que le SEM peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, annuler la naturalisation ou la réintégration obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Dans les mêmes conditions, la naturalisation accordée conformément aux art. 12 à 17 de la loi peut être aussi annulée par l'autorité cantonale (art. 41 al. 2 aLN). Sauf décision expresse, l'annulation fait également perdre la nationalité suisse aux membres de la famille qui l'ont

acquise en vertu de la décision annulée (art. 41 al. 3 aLN). Pour qu'une naturalisation soit annulée, il ne suffit pas qu'elle ait été accordée alors que l'une ou l'autre de ses conditions n'était pas remplie; il faut qu'elle ait été acquise grâce à un comportement déloyal et trompeur. S'il n'est point besoin que ce comportement soit constitutif d'une escroquerie au sens du droit pénal, il est nécessaire que l'intéressé ait donné sciemment de fausses informations à l'autorité ou qu'il l'ait délibérément laissée dans l'erreur sur des faits qu'il savait essentiels (ATF 140 II 65 consid. 2.2; 135 II 161 consid. 2; TF 1C_377/2017 du 12 octobre 2017 consid. 2.1.1). Si, au moment de la naturalisation, la personne avait connaissance du fait que les conditions de cette naturalisation devaient être remplies, elle est tenue d'informer l'autorité des éventuels changements dans sa situation. Ce devoir découle du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) ainsi que du devoir de coopération et de collaboration procédurale (art. 1 al. 1 let. a, 12 et 13 al. 1 let. a PA). En cas de comportement passif de la personne plaignante, l'autorité doit partir du principe que les informations fournies préalablement correspondent toujours à la réalité (ATF 132 II 113 consid. 3.2; cf. Cesla Amarelle, Code annoté de droit des migrations, Vol. V : Loi sur la nationalité (LN), Berne 2014, n. 3 ad art. 41 LN, p. 163). La nature potestative de l'art. 41 al. 1 aLN confère une certaine liberté d'appréciation à l'autorité compétente, qui doit toutefois s'abstenir de tout abus dans l'exercice de celle-ci. Commet un abus de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui se fonde sur des critères inappropriés, ne tient pas compte de circonstances pertinentes ou rend une décision arbitraire, contraire au but de la loi ou au principe de la proportionnalité (TF 1C_588/2017 du 30 novembre 2017 consid. 5.1, et les réf. cit.). c) L'art. 41 al. 1 bis aLN, entré en vigueur le 1^{er} mars 2011, prévoit que l'annulation de la naturalisation peut intervenir dans un délai de deux ans à compter du jour où l'autorité a pris connaissance des faits déterminants, mais au plus tard dans les huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction communiqué à la personne naturalisée. Les délais sont suspendus pendant la procédure de recours. Avec la révision partielle de la loi sur la nationalité du 25 septembre 2009, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2011, le nouveau délai absolu de huit ans a remplacé le précédent délai de prescription unique, qui était de cinq ans (ATF 140 II 65 consid. 2.3; TF 1C_156/2015 du 15 juin 2015 consid. 2.4; cf. aussi l'ancien art. 41 al. 1 aLN, dans sa version initiale du 29 septembre 1952, RO 1952 1087). d) Au niveau cantonal, l'art. 43 LDCV prévoit que le Conseil d'Etat peut, sur préavis du département, annuler la naturalisation en faveur d'un étranger obtenue par des déclarations mensongères ou la dissimulation de faits essentiels, dans les cinq ans (al. 1), après avoir consulté la commune d'origine (al. 3) et entendu l'intéressé (al. 4). Sauf décision contraire, l'annulation s'étend aux membres de la famille qui avaient été naturalisés en vertu de la décision annulée (al. 5).

E. 5

a) En l'espèce, le Conseil d'Etat a rendu la décision entreprise sur la base de l'art. 41 al. 2 aLN, qui lui confère cette compétence. Le SEM a en effet pour pratique constante de déléguer la conduite de la procédure d'annulation de la naturalisation ordinaire à l'autorité cantonale compétente (TF 1C_156/2015 précité consid. 2.3). Le Conseil d'Etat, qui a octroyé la nationalité suisse le 30 septembre 2009, a été informé de l'ouverture d'une enquête pénale pour escroquerie à l'endroit de la recourante le 28 janvier 2016. En rendant une décision en date du 13 septembre 2017, il a respecté à la fois le délai relatif de deux ans et le délai absolu de huit ans pour annuler la naturalisation prévus par la loi fédérale (art. 49 Cst). b) La question de savoir si la recourante a obtenu la naturalisation par la dissimulation

de faits essentiels n'est pas litigieuse. Cette dernière admet en effet les faits qui lui sont reprochés et, de ce fait, elle admet qu'elle n'a pas informé les autorités de naturalisation des actes délictueux qu'elle avait commencé à commettre déjà durant la procédure de naturalisation. Comme il a été rappelé ci-dessus (considérant 4b), pour qu'une autorisation soit annulée, il faut qu'elle ait été acquise grâce à un comportement déloyal et trompeur dont il n'est point besoin que ce dernier soit constitutif d'une escroquerie au sens du droit pénal ; l'intéressé doit cependant avoir donné sciemment de fausses informations à l'autorité ou l'avoir délibérément laissée dans l'erreur sur les faits qu'il savait essentiels. En l'espèce, la recourante a attesté, dans le cadre de la procédure de naturalisation, qu'aucune procédure pénale n'était en cours contre elle en Suisse ou dans d'autres pays, ce qui était exact au moment de la signature de cette attestation (15 mars 2007). En revanche, la même attestation indiquait qu'elle devait avoir respecté l'ordre juridique suisse et qu'elle n'avait pas commis de délits pour lesquels elle devait s'attendre à être poursuivie en cours d'année. Or, il ressort de l'ordonnance pénale du 13 juin 2017 qu'elle a intentionnellement trompé les services de l'aide sociale dès janvier 2006. Au moment de la signature de cette attestation, plus d'une année s'était écoulée. La recourante a ainsi donné sciemment de fausses informations à l'autorité, respectivement l'a délibérément laissée dans l'erreur sur les faits qu'elle savait essentiels. Elle a ainsi adopté un comportement déloyal et trompeur, constitutif pour le coup et en l'espèce d'une escroquerie pour laquelle elle a été condamnée. Pour justifier sa position, la recourante soutient que l'infraction commise serait de peu d'importance, que son comportement apparaîtrait pour le reste exempt de toute critique et qu'elle travaillerait depuis des années pour la commune de Lausanne et donnerait entière satisfaction à son employeur. En outre, elle se prévaut de l'ancienneté des faits reprochés et reproche certains manquements du Ministère public. En premier lieu, il faut relever que la recourante n'a pas contesté l'ordonnance pénale du Ministère public. Elle a été reconnue coupable d'escroquerie, commise avec un tiers, en ayant perçu indûment un montant de 53'706.20 fr., et a été condamnée à une peine pécuniaire de 180 jours amendes avec sursis pendant 5 ans, ainsi qu'à une amende de 900 francs. L'infraction n'est ainsi pas de peu d'importance. On rappellera que le Ministère public a considéré que le comportement des intéressés était grave et qu'une peine pécuniaire a été qualifiée de "tout juste adéquate" pour sanctionner les agissements en question. En outre, son activité délictueuse s'est déroulée entre janvier 2006 et août 2015, soit sur une très longue période. La recourante est donc malvenue de se prévaloir de l'ancienneté des faits. Les montants obtenus au moyen de l'infraction doivent également être considérés comme conséquents. Tout bien pesé, la décision du 13 septembre 2013 du Conseil d'État respecte les conditions d'application de l'art. 41 aLN, lesquelles sont réunies. Le Conseil d'État n'a par conséquent pas violé le droit fédéral en annulant la naturalisation de la recourante.

E. 6

Il découle des considérants qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort de la cause, un émolument de justice, réduit à 150 fr., est mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 49 al. 1 et 2 LPA-VD et art. 4 al. 1 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario et art. 56 al. 3 LPA-VD).