

VD_OMNI GE.2018.0055 vom 29. Januar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-01-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0055

FR: VD_OMNI GE.2018.0055 du 29 janvier 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0055 del 29 gennaio 2019

Regeste

A. _____/Municipalité de Nyon | Demande de naturalisation déposée conjointement par des époux, suivie d'une audition commune, puis d'une décision de suspension de la procédure concernant les deux époux. Ces derniers ayant requis qu'il soit statué sur le fond individuellement pour chacun d'eux, décision accordant la bourgeoisie communale à l'époux et aux enfants du couple et décision négative à l'encontre de l'épouse. Recours de cette dernière. - Application de l'ancien droit au cas d'espèce (consid. 2). - Même si la demande paraît avoir été déposée de manière commune par les époux et instruite comme telle par les autorités communales, dès lors que les conjoints, et donc la recourante, ont exigé des décisions individuelles, l'on doit considérer que l'intéressée a renoncé au "bénéfice" de la demande commune (consid. 3). - Il n'est pas possible de déterminer sur la base des pièces du dossier et en particulier du procès-verbal de l'audition commune des époux si la recourante a ou non fait preuve de connaissances suffisantes. Un contrôle des conditions de naturalisation est ainsi impossible, faute pour la décision d'être suffisamment motivée. Le grief de la recourante relatif à une violation de son droit d'être entendue est en conséquence fondé (consid. 4 et 5). Recours admis, décision attaquée annulée et cause renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision dans le sens des considérants (audition individuelle de la recourante).

Erwägungen

E. 1

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; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La décision attaquée a été rendue en application de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (aLDCV), qui a été abrogée par la loi du 19 décembre 2017 sur le droit de cité vaudois (LDCV; BLV 141.11), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. L'art. 69 al. 1 LDCV prévoit que les demandes de naturalisation déposées avant le 1^{er} janvier 2018 sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce que la décision finale sur l'admission ou le refus de la demande soit prononcée. Selon l'Exposé des motifs et projet de loi sur le droit de cité vaudois du Conseil d'Etat (EMPL) du mois d'août 2017, cet article précise à quel moment la demande est considérée comme valablement déposée afin d'éviter toute confusion et régler au niveau communal les demandes déposées sous l'ancien droit et qui seront traitées courant 2018. Il convient de se demander si l'art. 69 al. 1 LDCV règle la question au niveau communal uniquement ou s'il concerne aussi le droit applicable devant l'autorité de recours. La modification législative cantonale suit une modification de

la législation fédérale. En effet, une nouvelle loi sur la nationalité suisse est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Toutefois la disposition fédérale relative au droit transitoire n'est guère plus univoque que la disposition cantonale pour ce qui concerne la question du recours. L'art. 50 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN; RS 141.0) prévoit en effet 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 présente loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (al. 2). L'art. 50 al. 2 LN ne précise pas si le terme "décision" concerne uniquement la première décision ou au contraire toute la chaîne des décisions rendues en cas de recours. Cela étant, dans deux arrêts du 12 février 2018 (1D_5/2017 et 1D_6/2017 consid. 3.1), le Tribunal fédéral semble interpréter l'art. 50 LN en ce sens que l'ancien droit continue à s'appliquer en instance de recours, sans toutefois se prononcer explicitement sur la question. Le Tribunal administratif fédéral en a fait de même sans plus de motivation (cf. arrêts F-6715/2016, F-6714/2016 du 9 mai 2018; F-6326/2016 du 20 avril 2018; F-6741/2016 du 23 mars 2018). Compte tenu de ce qui précède et du fait que la nouvelle loi modifie notamment les modalités de la vérification des connaissances des candidats sur la Suisse, il convient en l'espèce d'appliquer l'ancien droit en procédure de recours (cf. aussi CDAP GE.2017.0216 du 11 juin 2018).

E. 3

La question se pose tout d'abord de savoir s'il s'agit en l'occurrence d'une demande commune ou d'une demande individuelle. a) La demande de naturalisation litigieuse a été déposée le 16 février 2017, soit sous l'empire de l'ancienne loi sur la nationalité. L'art. 15 al. 3 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (aLN; RO 1952 1115) prévoyait expressément que les conjoints pouvaient déposer "simultanément" une demande de naturalisation, le conjoint qui ne remplissait pas la condition de l'art. 15 al. 1 aLN relative à la durée du séjour en Suisse pouvant bénéficier de la demande à des conditions plus favorables. L'idée sous-jacente à cette disposition était que le conjoint d'un ressortissant étranger remplissant les conditions de résidence s'accoutumerait plus rapidement au mode de vie et aux usages suisses que d'autres ressortissants étrangers. Son but était d'inciter les époux à choisir la même nationalité et à favoriser ainsi l'unité de la nationalité et des droits de cité au sein du couple (cf. Dieyla Sow/Pascal Mahon, n. 21 ad art. 15 LN in Code annoté de droit des migrations, vol. V: Loi sur la nationalité, Berne 2014 et réf. citées). La nouvelle LN n'a pas repris cette possibilité et la demande "commune" a donc perdu de sa pertinence, notamment par rapport à l'objectif poursuivi pour le conjoint étranger arrivé plus récemment en Suisse. L'ancienne loi sur le droit de cité vaudois du 28 septembre 2004 (aLDCV) ne contenait pas de prescription spécifique sur les demandes de naturalisation déposées en commun par des époux. b) En l'espèce, la demande, consistant en un seul formulaire, le mari de la recourante étant indiqué comme "requérant" et celle-ci comme "conjoint", paraît avoir été déposée selon le formulaire comme une demande commune valant pour les deux époux et leurs enfants mineurs. C'est aussi de cette manière qu'elle a été instruite par les autorités communales. Toutefois, à la suite de la requête du conseil des époux, qui a réclamé deux décisions individuelles, la municipalité a rendu le 31 janvier 2018 deux décisions distinctes, l'une octroyant la bourgeoisie à l'époux de la recourante et à leurs ***** enfants communs et l'autre – celle qui est attaquée – refusant la bourgeoisie à la recourante. L'on doit ainsi considérer que cette dernière, en exigeant une décision individuelle, a renoncé au "bénéfice" de la demande commune, ce qui commande d'examiner si la décision attaquée est bien

fondée.

E. 4

La recourante invoque une violation de son droit d'être entendue, faisant valoir l'absence d'une motivation suffisante de la décision. Selon elle, cette dernière se limitait à indiquer que ses connaissances historiques et géographiques ainsi que des institutions politiques de notre pays étaient insuffisantes, sans exposer les éléments concrets de son appréciation. a) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa). Ce moyen doit par conséquent être examiné en premier lieu (ATF 124 I 49, SJ 1998 403) et avec un plein pouvoir d'examen (ATF 127 III 193 consid. 3, et la jurisprudence citée). b) aa) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), 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). bb) En droit fédéral, l'art. 15b al. 1 aLN disposait que tout rejet d'une demande de naturalisation devait être motivé (cf. également ATF 140 I 99 consid. 3.5 p. 103 s.). Dans le Canton de Vaud, l'art. 14 al. 4 aLDCV rappelait qu'en cas de refus, la municipalité rejetait la demande de naturalisation et notifiait 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. 2769 ss). Aux termes de l'art. 11 al. 1 du règlement communal sur l'acquisition et la perte de la bourgeoisie de Nyon, approuvé par le Chef du Département de l'intérieur le 12 août 2009, si la municipalité estime que les conditions de la naturalisation ne sont pas remplies, elle rejette la demande et notifie au candidat une décision motivée, avec l'indication des voies de droit. cc) L'obligation de motiver la décision de naturalisation découle également de la jurisprudence fédérale, rendue avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2009, de l'art. 15b aLN 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). 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 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). 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. Ainsi, un rapport d'audition de naturalisation qui se limite à énoncer par rubrique l'impression de la commission de naturalisation – par l'appréciation "suffisant" ou "insuffisant" – ne permettait pas au recourant de comprendre ces commentaires, et il y avait lieu de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour qu'elle procède à une nouvelle audition, faisant l'objet d'un procès-verbal contenant au moins de manière succincte les questions posées et les réponses données (cf. CDAP GE.2016.0136 du 15 mai 2017 consid. 3c; GE.2015.0210 du 11 avril 2016 consid. 3; 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; GE.2007.0021 du 18 juin 2007 consid. 3b; GE.2005.0062 du 19 août 2005 consid. 2; cf. également GE.2014.0207 du 7 janvier 2016, où la CDAP a annulé la décision faute d'informations sur les questions et les réponses données). c) L'autorité intimée se fonde sur l'insuffisance des connaissances de la recourante telle qu'elle résulterait des réponses erronées qu'aurait données cette dernière lors de son audition par la Commission des naturalisations, laquelle a eu lieu conjointement avec celle de son époux. Ni les bases légales ni la jurisprudence ne paraissent exclure que des décisions individuelles puissent être rendues sur la base d'une audition commune des deux époux (cf. arrêt TF 1D_7/2015 du 14 juillet 2016, où le Tribunal fédéral paraît avoir admis ce procédé – il s'agissait toutefois d'un cas où la décision avait été négative pour les deux époux, seul l'un ayant recouru jusqu'au Tribunal fédéral). Il convient toutefois que les principes généraux relatifs à la motivation des décisions soient respectés. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. not. ATF 131 I 18, traduit in JdT 2006 I 529 consid. 3 – le cas concernait également deux demandes individuelles d'époux refusées, seul l'un des époux recourant contre cette décision –), si la demande de naturalisation est individuelle, un éventuel refus doit être motivé de manière spécifique. Le Tribunal fédéral a notamment précisé dans l'arrêt précité (consid. 3.4), que, dans un tel cas, " les facultés linguistiques – comme aussi les autres conditions de naturalisation – sont en principe à examiner individuellement en présence de requérants mariés et aussi, dans le cas d'un refus de la demande, à motiver individuellement. Ceci vaut dans tous les cas lorsque les conditions de naturalisation des époux doivent être évaluées de manière différenciée et que ces derniers n'ont pas renoncé à un examen individuel de leurs demandes ". L'ancien "Manuel sur la nationalité" (Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations, Chapitre 4: Conditions générales et critères de naturalisation) prévoyait également, en se fondant sur l'ATF 137 I 235, ce qui suit (p. 27): " on est en droit d'exiger des communes qu'elles assurent, par le biais des autorités compétentes, une qualité suffisante de la procédure d'évaluation et qu'elles procèdent à une évaluation individuelle se rapportant au requérant ou à la requérante et la documente. Ces exigences minimales servent à assurer une égalité

de traitement (art. 8 Cst.) et le respect du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 LPA [recte: Cst.]) ". L'art. 12 aLDCV prévoyait ce qui suit s'agissant de l'instruction des demandes : " [...] la Municipalité entend le candidat sur son aptitude à la naturalisation, ainsi que les membres de la famille compris dans la demande, dès l'âge de 16 ans révolus ". L'art.

E. 8

du règlement communal sur l'acquisition et la perte de la bourgeoisie de Nyon correspond à l'art. 12 aLDCV s'agissant de l'audition de la famille. Si les bases légales n'excluent ainsi pas une audition commune des époux, il faut que, conformément à la jurisprudence précitée, cette audition permette une évaluation des connaissances sur une base individuelle. 5. L'on ne saurait en l'occurrence considérer que la décision attaquée est suffisamment motivée s'agissant des connaissances individuelles de la recourante. Que ce soit sur la base des notes de séance ou du procès-verbal dactylographié, il n'est pas possible de déterminer clairement si les questions étaient adressées en particulier à l'un ou à l'autre des époux, si ceux-ci répondaient spontanément quand l'un d'eux avait la réponse, ni si les réponses de l'un(e) ont pu influencer celles de l'autre. L'on peut relever à titre d'exemple que, pour les questions en matière de civisme, l'époux a répondu à celles portant sur les niveaux fédéral et cantonal et la recourante à celles ayant pour objet le niveau communal. En matière de géographie, l'époux a répondu aux questions ayant trait au nombre de cantons et d'habitants en Suisse, tandis que la recourante a dû répondre aux questions portant sur les lacs, cours d'eau et régions linguistiques. S'agissant des questions d'histoire, il est arrivé que la recourante et son époux donnent une réponse à la même question, ce qui est un indice que les candidats n'ont pas été interrogés individuellement. Le "Guide pour les commissaires et les Présidents de séance" (ci-après: le guide) produit par la municipalité, qui prévoit quelques règles internes s'agissant des auditions des couples, confirme que, dans un tel cas, les auditions ne sont pas individualisées. Ainsi, la durée des auditions prévues est de trente minutes pour les couples contre vingt minutes pour les candidats seuls (p. 2), ce qui laisse supposer que la Commission des naturalisations consacre moins de temps à l'examen de chaque cas que s'il s'agit de deux dossiers individuels. Pour le surplus, le guide ne prévoit rien de spécifique s'agissant des questions posées aux couples, les principes généraux soit que " Chaque candidat est interrogé par 3 commissaires uniquement " et qu'il sera posé " au moins 1 question de géographie, 1 question d'histoire, 2 questions de civisme et 2 questions concernant l'intégration " s'appliquant (p. 2 et 4). Il n'est donc pas possible de déterminer sur la base du dossier si les questions posées par les commissaires l'ont été spécifiquement à l'un ou à l'autre des époux et s'il a été admis que l'un puisse répondre spontanément aux questions posées, le procès-verbal contenant plutôt des indices en ce sens. A cela s'ajoute que les notes de séance et le procès-verbal dactylographié rédigé a posteriori ne permettent d'établir clairement l'ensemble ni des questions posées ni des réponses apportées par la recourante. Or, ces faits sont déterminants dans la mesure où ils peuvent influencer l'appréciation que doit faire l'autorité intimée et contrôler le tribunal s'agissant des connaissances démontrées par la recourante. Selon le guide (p. 3), " Si un des membres du couple ne remplit pas les conditions d'intégration, la bourgeoisie ne sera octroyée à aucun des candidats du dossier ". Cette mention – qui ne correspond pas à la teneur du règlement communal sur l'acquisition et la perte de la bourgeoisie de Nyon, dont l'art. 11 al. 2 exige, dans le cas d'une demande groupée, des décisions séparées en cas de refus – est un indice supplémentaire que la Commission des naturalisations n'a pas procédé en l'espèce à une évaluation individuelle des connaissances. Certes, la Commission des naturalisations a établi le 24 octobre 2017 un préavis distinguant des appréciations différentes pour l'époux

de la recourante ("Insatisfaisant" pour les connaissances civiques et "Bon" pour les connaissances historiques et géographiques) et pour celle-ci ("Insatisfaisant" à toutes ces rubriques) (cf. supra lettre D). Il n'en demeure pas moins que le préavis à la municipalité (cf. note à la municipalité du 30 octobre 2017 du secrétaire municipal) était bien défavorable pour l'ensemble des demandes (cf. également les notes de séance manuscrites et le mot "non" entouré en haut à droite). Ces éléments démontrent que l'évaluation des connaissances de la recourante par la Commission des naturalisations n'a pas eu lieu de manière (suffisamment) individualisée et que celle-ci a en réalité procédé à une évaluation commune des connaissances du couple. Il n'est donc pas possible de déterminer sur la base de ce qui est connu du déroulement de l'audition commune des époux si la recourante a ou non fait preuve de connaissances suffisantes. L'on peut d'ailleurs relever que, selon le nouvel art. 18 al. 5 LDCV, le test de connaissances aura lieu en principe par écrit – ce qui suppose qu'il soit en principe individuel – pour garantir l'égalité de traitement et éviter les problèmes liés à la retranscription des questions et réponses. Dans sa réponse à la consultation sur ce projet de nouvelle loi, le Tribunal cantonal avait préconisé la "retranscription intégrale" des questions et réponses pour le cas où la forme écrite devait ne pas être retenue (cf. Exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat d'août 2017 sur le droit de cité vaudois [nLDCV], p. 18). Compte tenu de ce qui précède, l'autorité intimée ne pouvait se fonder sur le préavis et le procès-verbal de l'audition commune des deux époux par la Commission des naturalisations pour retenir que la recourante – contrairement aux autres membres de sa famille – ne remplissait pas les critères pour l'octroi de la bourgeoisie. Il s'ensuit que, s'agissant des connaissances individuelles de la recourante, un contrôle des conditions de naturalisation n'est pas possible, faute pour la décision d'être suffisamment motivée. Le grief de la recourante relatif à une violation de son droit d'être entendue est en conséquence fondé. 6. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle procède à l'audition individuelle de la recourante et statue à nouveau sur sa demande. Compte tenu de l'issue de la cause, il sera statué sans frais (cf. art. 49, 91 et 99 LPA-VD). La commune versera des dépens à la recourante, qui, procédant par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, obtient gain de cause (cf. art. 55, 91 et 99 LPA-VD). Au vu de l'issue du recours, les différentes mesures d'instruction requises par la recourante deviennent sans objet.

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