

# VD\_OMNI GE.2022.0106 vom 24. November 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-11-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2022.0106](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0106)

FR: VD\_OMNI GE.2022.0106 du 24 novembre 2022

IT: VD\_OMNI GE.2022.0106 del 24 novembre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne, Service de la population Secteur des naturalisations | Recours d'une ressortissante étrangère contre une décision de la municipalité lui refusant l'octroi de la bourgeoisie communale un an après l'avoir accordée. Entre-temps en effet, le SPOP, pour le département compétent, respectivement le Conseil d'Etat, avait considéré que l'intéressée ne remplissait pas les conditions de naturalisation au vu de sa situation financière, de sorte qu'il avait retourné le dossier à la commune afin qu'il soit à nouveau soumis à la municipalité. La nouvelle décision de la municipalité consiste en une décision de révocation de sa décision initiale. Or, les conditions d'une telle révocation ne sont pas remplies: la seule injonction du SPOP ne constitue pas un élément pertinent; aucun fait nouveau n'est intervenu entre les deux décisions; aucun intérêt public particulièrement important ne permettrait de révoquer la décision en raison d'une possible application erronée du droit. Si le Conseil d'Etat considère que la situation financière de la recourante empêche de lui octroyer la nationalité, c'est à lui qu'il appartient, dans son propre cadre de compétence, de rejeter la demande de droit de cité cantonal. Recours admis et décision attaquée annulée.

## 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 notamment 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 LDCV du 19 décembre 2017, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'art. 68 LDCV prévoit que l'acquisition et la perte du droit de cité et de la bourgeoisie sont régis par le droit en vigueur au moment où le fait déterminant s'est produit. L'art. 69 al. 1 LDCV dispose que les demandes de naturalisation déposées avant le 1<sup>er</sup> 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. 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<sup>er</sup> janvier 2018. L'art. 50 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN; RS 141.0) prévoit 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 nouvelle loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (al. 2). En l'occurrence, la demande de naturalisation

a été déposée par la recourante le 4 décembre 2017, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer, comme l'a fait l'autorité intimée, l'ancien droit pour juger la présente cause.

### **E. 3**

L'objet du présent litige porte sur la décision de la municipalité du 28 mars 2022, refusant la bourgeoisie communale à la recourante. Etant donné que la municipalité s'était déjà prononcée sur la question de l'attribution à la recourante de la bourgeoisie communale le 23 mars 2021 – en la lui octroyant –, il y a lieu de considérer que la municipalité a révoqué, quand bien même elle ne le mentionne pas, sa décision initiale. a) Les art. 64 et 65 LPA-VD régissent les conditions d'un réexamen des décisions administratives dans l'hypothèse où ce réexamen est requis par une partie. La LPA-VD ne contient en revanche pas de disposition sur les conditions dans lesquelles l'autorité elle-même peut revenir d'office sur une décision entrée en force (révocation), de sorte qu'il convient d'appliquer à cet égard les principes généraux posés par la jurisprudence (CDAP AC.2014.0382 du 20 octobre 2015 consid. 3; CR.2011.0051 du 25 mai 2012 consid. 5; CR.2010.0053 du 8 juin 2011 consid. 5a). Les décisions administratives, une fois le délai de recours échu ou le recours tranché, acquièrent force de chose décidée, et ne peuvent en principe plus être modifiées; il en va de la sécurité du droit. En vertu du principe de légalité (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst; RS 101]) toutefois, un acte administratif qui se révèle contraire au droit doit en principe être révoqué (ATF 143 II 1 consid. 5.1; arrêt TF 1C\_397/2010 du 20 décembre 2010 consid. 5.1). La décision définit en effet des rapports de droit; elle détermine la situation juridique d'administrés, qui se fondent sur elle dans leurs activités propres. L'attente qu'ils peuvent placer dans la stabilité des relations créées par la décision est donc légitime et le droit la protège. Le régime de la modification des décisions est par conséquent soumis à deux exigences contradictoires; en conséquence, dès lors que l'autorité constate une irrégularité, la modification d'une décision en force n'est possible qu'après avoir procédé à une pesée des intérêts en présence (Moor/Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3e éd., Berne 2011, ch. 2.4.3.1 pp 382-383). Dans ce cadre, peuvent être de nature à justifier la révocation d'une décision la constatation incomplète et/ou inexacte des faits pertinents au moment où cette décision a été rendue, l'application erronée du droit, ou encore la modification ultérieure de la situation de fait ou de droit; dans ce dernier cas, l'illégalité postérieure peut être créée par une application plus restrictive d'une loi qui elle-même n'a pas changé, soit par un changement de pratique ou de jurisprudence objectivement justifié, pour autant que les intérêts publics en jeu le justifient (CDAP CR.2010.0053 précité, consid. 5b). En revanche, la simple inopportunité aura rarement assez de poids pour qu'il puisse porter atteinte au régime juridique créé par une décision (Moor/Poltier, *op. cit.*, ch. 2.4.3.2 pp 384-387). Par ailleurs, en cas d'irrégularité, les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent en principe sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (cf. Moor/Poltier, *op. cit.*, ch. 2.4.3.5 pp 390-395). Cette règle n'est toutefois pas absolue; la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées (le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité) lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important - telle la sécurité de l'Etat, des personnes et des biens, dans la mesure où de tels intérêts sont réellement et concrètement menacés (Moor/Poltier, *op. cit.*, ch. 2.4.3.4 p. 389). A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée.

Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi; celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (arrêts TF 1C\_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3.1; 1C\_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1 et les références). b) L'art. 8 aLDCV 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). L'ancienne loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (aLN; RO 1952 1115) subordonne l'octroi de l'autorisation de naturalisation à diverses conditions. S'agissant de la naturalisation ordinaire requise par la recourante, la loi pose, hormis des conditions de résidence, des conditions d'aptitude (art. 14 aLN). Ainsi, avant l'octroi de l'autorisation (par l'office fédéral compétent), 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). En droit fédéral, le message du Conseil fédéral précise, s'agissant de la condition relative au respect de l'ordre juridique suisse (art. 14 let. c aLN), qu'il faut notamment que le candidat à la naturalisation n'ait pas une attitude répréhensible du point de vue du droit des poursuites (FF 2002 1815, p. 1845). Selon la doctrine, l'étranger ne doit ainsi pas être inscrit au registre des poursuites (Minh Son Nguyen, *Droit public des étrangers*, Berne 2003, p. 726; Dominique Fasel, *La naturalisation des étrangers*, thèse, Lausanne 1989, p. 116; Karl Hartmann, *Die Einbürgerung: Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts*, in: *Ausländerrecht*, Bâle/Genève/Munich 2002, p. 388; René Schaffhauser, *Bürgerrechte*, in: *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich 2001, p. 325; voir ég. CDAP GE.2018.0185 du 13 août 2019; GE.2016.0147 du 28 novembre 2016; GE.2011.0071 du 14 mai 2012). Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a édité un " Manuel sur la nationalité " destiné en premier lieu à ses collaborateurs mais servant également de guide pour le traitement des demandes de naturalisation par les autorités cantonales et communales. Dans sa version valable pour les demandes déposées jusqu'au 31 décembre 2017, le Manuel dispose à son chiffre 4.7.3.2 que " la conformité à la législation suisse se mesure également à une réputation financière exemplaire, qui inclut l'absence d'actes de défaut de biens et de poursuites ". En droit cantonal, l'exposé des motifs de la aLDCV relève que la condition de la " probité avérée " de l'art. 8 ch. 4 aLDCV s'apprécie en particulier en fonction du respect des obligations légales ou contractuelles du candidat et que l'inscription à l'Office des poursuites constitue un critère d'appréciation du respect de ces obligations (cf. Bulletin du Grand Conseil, septembre 2004, p. 2800). La directive que le SPOP a émise le 2 octobre 2015, produite par l'autorité intimée, rappelle ce qui précède aux pages 5 à 7. D'un point de vue procédural, l'art. 12 aLDCV prévoit l'obligation pour la municipalité d'entendre le candidat sur son aptitude à la naturalisation, ainsi que les membres de sa famille compris dans la demande dès l'âge de 16 ans révolus. Selon l'art. 13 aLDCV, cette audition peut être déléguée à une commission communale (al. 1) qui remet un préavis écrit, détaillé et motivé

à la municipalité (al. 4). L'art. 14 aLDCV intitulé " Décision communale " prévoit que si la municipalité 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, pour le Conseil d'Etat (art. 4 al. 2 aLDCV) avec l'ensemble du dossier (al. 2). L'art. 16 aLDCV mentionne, au titre d' " enquête complémentaire ", la nécessité pour le département de recueillir les pièces et informations nécessaires, notamment les documents d'état civil indispensables à l'établissement de la filiation du candidat. Selon l'art. 17 aLDCV intitulé " Décision cantonale ", une fois l'enquête complémentaire terminée, le département examine le dossier et adresse un préavis au Conseil d'Etat (al. 1). S'il estime que les conditions de la naturalisation sont remplies, le Conseil d'Etat rend une décision d'octroi du droit de cité cantonal, qu'il transmet à l'autorité fédérale (al. 2 première phrase). S'il estime que les conditions de la naturalisation ne sont pas remplies, le Conseil d'Etat rejette la demande et notifie au candidat une décision motivée, avec l'indication des voies de droit (al. 4 première phrase). c) Dans le cas particulier, la commission a entendu la recourante à deux reprises et la problématique de sa situation financière a été abordée. La commission a considéré que, bien que n'ayant remboursé qu'une partie de ses dettes, la recourante n'en avait pas contracté de nouvelles depuis le dépôt de sa demande de naturalisation et s'était mise à jour avec les impôts. Concernant son recours à l'aide sociale, la commission a considéré que celle-ci n'était que temporaire pour lui laisser le temps de retrouver un travail. Cette analyse a ensuite été entérinée par la municipalité qui a octroyé la bourgeoisie communale à la recourante et transmis son dossier au SPOP, pour le département, respectivement le Conseil d'Etat conformément à l'art. 14 al. 2 aLDCV. En revanche, le SPOP a, au lieu d'émettre un préavis négatif au Conseil d'Etat conformément à la procédure ancrée à l'art. 17 al. 1 aLDCV, adressé un courrier à la municipalité l'invitant à révoquer sa décision initiale au motif que la situation financière de la recourante était un obstacle à sa naturalisation, ce que la municipalité a fait par décision du 28 mars 2022. Cette seule injonction, dont on peine à saisir le cadre légal, ne constitue pas un élément nouveau habilitant la municipalité à révoquer sa décision. En réalité, aucun fait nouveau n'est intervenu entre la première et la seconde décision de la municipalité, puisque l'état financier de la recourante était déjà bien connu de cette autorité. Il n'y a ainsi eu ni constatation inexacte ou incomplète des faits ni modification subséquente de ceux-ci. Concernant la possible application erronée du droit par la municipalité, dès lors que la décision du 23 mars 2021 était le fruit d'une procédure ayant fait l'objet d'un examen approfondi, seul un intérêt public particulièrement important pouvait la renverser. Or, un intérêt public aussi substantiel, qui suffirait à prédominer sur le principe de la sécurité du droit, n'existe pas en l'occurrence, et n'a du reste pas été allégué. A cela s'ajoute que si le Conseil d'Etat considère la situation financière de la recourante comme un élément rédhibitoire à l'obtention de la nationalité suisse, c'est à lui qu'il appartiendra, dans son propre cadre de compétence, de rejeter la demande (art. 17 al. 4 aLDCV) ou de suspendre la procédure (art. 17 al. 5 aLDCV). S'agissant de l'explication apportée par l'autorité intimée dans son courrier du 16 septembre 2022, à savoir qu'elle a désiré éviter de faire perdre du temps à la recourante, l'on ne peut que constater qu'il ne s'agit pas là d'un motif valable de révocation, sans compter qu'une telle solution revient à contourner le système légal en empêchant d'emblée la recourante de saisir sa chance, fût-elle mince, devant le Conseil d'Etat, puis d'exercer son droit de recours contre une décision négative de cette autorité, cas échéant. Les conditions de la révocation d'une décision entrée en force n'étant pas remplies, c'est à tort que la municipalité a révoqué sa

décision du 23 mars 2021. La décision du 28 mars 2022 doit dès lors être annulée. Vu l'issue du recours, il n'est pas nécessaire d'analyser les autres griefs de la recourante, notamment la violation de son droit d'être entendue.

#### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. La décision attaquée doit être annulée et la municipalité est invitée à faire suivre son préavis positif du 18 mars 2021 ainsi que sa décision d'octroi de la bourgeoisie communale du 23 mars 2021 au SPOP conformément à l'art. 14 al. 2 aLDCV afin que la procédure de naturalisation puisse suivre son cours. a) La recourante, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens à la charge de l'autorité intimée qui succombe (art. 55 LPA-VD). b) Compte tenu de ses ressources, la recourante a été mise au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du 21 juillet 2022. Le conseil d'office peut prétendre à un tarif horaire de 180 fr. en tant qu'avocat; l'avocat-stagiaire peut prétendre, quant à lui, à une rémunération au tarif ordinaire de 110 fr. (art. 2 al. 1 let. a et b du règlement vaudois du

#### **E. 7**

décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile [RAJ; BLV 211.02.3], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD) et au remboursement de ses débours fixés forfaitairement à 5% du défraiement hors taxe en première instance judiciaire (cf. art. 3bis al. 1 RAJ). En l'occurrence, l'indemnité de Me Gilles Miauton peut être arrêtée, compte tenu de la liste des opérations produite, à 1'238 fr. 30 d'honoraires, 61 fr. 91 de débours (1'238 fr. 30. x 5%) et 100 fr. 12 de TVA (7,7%) soit un montant total de 1'400 fr. 33, arrondi à 1'401 francs. Il convient de déduire de ce montant celui alloué à titre de dépens, de 1'000 francs, si bien que l'indemnité d'office s'élève à 401 francs. L'indemnité du conseil d'office est supportée provisoirement par le canton, la recourante étant rendue attentive au fait qu'elle est tenue de rembourser les montants ainsi avancés dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 122 al. 1 let. a et art. 123 al. 1 du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC; RS 272], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD).

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