

VS_GERICHTE A1 18 151 vom 11. Januar 2019

VS Kantonsgericht, 2019-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 18 151](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_18_151)

FR: VS_GERICHTE A1 18 151 du 11 janvier 2019

IT: VS_GERICHTE A1 18 151 del 11 gennaio 2019

Regeste

A1 18 151 ARRÊT DU 11 JANVIER 2019 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, président ; Christophe Joris, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ; en la cause X _____, recourante, représentée par Maître M _____, contre COMMUNE DE A _____, autorité attaquée (droit de cité communal) recours de droit administratif contre la décision du 28 juin 2018

Erwägungen

E. 1

Le recours est recevable (art. 18 al. 1 et 4 de la loi sur le droit de cité ; art. 72, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6). 2.1 Dans un premier grief formel, la recourante se plaint d'une décision insuffisamment motivée (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101 ; art. 29 al. 3 LPJA). Selon la jurisprudence (p. ex. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1), pour satisfaire aux exigences de motivation, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé. Elle peut ainsi se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre, sans avoir à exposer et discuter tous les arguments invoqués par les parties. Ce qui importe, en définitive, c'est que l'intéressé soit en mesure d'apprécier la portée de la décision et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause (ibidem). 2.2 En l'espèce, la décision attaquée énonce clairement les raisons du refus d'octroi du droit de cité communal. La commune de A _____ a invoqué l'article 7 al. 3 OLN et s'est référée à l'aide sociale perçue de 2013 à octobre 2016 par la recourante, à sa dette d'assistance de 50 873 fr. 55 au 14 février 2018 et à l'absence de versement tendant à rembourser cette dette lorsqu'elle avait statué sur la demande de l'intéressée. L'autorité précédente a également fait mention d'une aide financière perçue dans le cadre de l'assurance chômage et de l'allocation d'une rente entière d'invalidité. Cela

- 6 -

étant, force est d'admettre que la motivation contenue dans la décision attaquée permettait à l'intéressée de comprendre la position de la municipalité et de la contester utilement. X _____ ne saurait sérieusement prétendre le contraire du moment qu'elle s'emploie largement à convaincre le Tribunal que ce prononcé viole le droit quant au fond. En tout état de cause, son grief tombe à faux dès lors que la commune de A _____ a, dans sa réponse circonstanciée du 17 septembre 2018, précisé les raisons de sa décision négative. Avec la possibilité qu'a eue la recourante de se déterminer à ce propos, l'exigence de motivation doit être considérée comme satisfaite (ACDP A1 15 97 du 15 mars 2016 consid. 2.2 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 355 s.). Quant

au point de savoir si la motivation avancée par la commune de A _____ est pertinente, ce que conteste la recourante, il relève d'une question distincte, examinée ci-après, de celle relative au respect du droit à obtenir une décision motivée (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_447/2008 du 19 février 2009 consid. 2.1 et 4A_454/2008 du 1er décembre 2008 consid. 3.1). En conséquence, le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu doit être rejeté. 3.1 L'entrée en vigueur, au 1er janvier 2018, de la nouvelle loi sur la nationalité suisse du 20 juin 2014 (nLN ; RS 141.0) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (aLN), conformément à l'article 49 nLN (en relation avec le chiffre I de son annexe). Selon l'article 50 nLN, qui consacre le principe de la non-rétroactivité de la loi, 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 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). 3.2 La demande de naturalisation de la recourante a été déposée avant le 1er janvier 2018 (15 décembre 2017) et reste ainsi soumise à l'aLN. A l'instar de la nLN, l'OLN n'est pas non plus applicable, comme le relève la recourante en reprochant à la commune de A _____ de s'être référée à l'article 7 al. 3 de ce texte entré en vigueur simultanément à la nLN. 3.3 Reste que, sous l'ancien droit, une naturalisation présupposait aussi, en principe, une situation financière saine, ainsi que le reconnaît d'ailleurs la recourante. Le rapport explicatif d'avril 2016 du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant le projet d'OLN (p. 19) souligne d'ailleurs que la perception de l'aide sociale peut d'ores

- 7 -

et déjà conduire au rejet d'une demande de naturalisation (fédérale). Par ailleurs, comme le relève le Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) du 4 mars 2011 (FF 2011 p. 2645), l'aLN mentionnait déjà l'intégration comme condition à la naturalisation et reprenait dans une large mesure ce que prévoit déjà le droit en vigueur, en le précisant. Sur cet arrière-plan, il apparaît que, pour concrétiser le critère d'intégration prévu dans l'aLN et le droit cantonal en termes généraux (infra consid. 4.1), la commune de A _____ pouvait valablement s'inspirer de la nouvelle règle de l'article 7 al. 3 OLN (ACDP A1 18 1 du 15 juin 2018 consid. 4.3.1). Il va toutefois de soi que la décision rendue par cette autorité doit se conformer aux dispositions légales applicables à la cause, ce qu'il convient de vérifier ci-devant en rappelant, au préalable, la teneur de ces normes et leur portée. 4.1 Les conditions minimales d'aptitude à la naturalisation sont prévues par l'article 14 aLN. Selon cette disposition, pour déterminer si un candidat est apte à la naturalisation, il convient en particulier d'examiner s'il s'est intégré dans la communauté suisse (let. a), s'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), s'il se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c) et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d). L'article 3 al. 1 de la loi sur le droit de cité prévoit que, pour demander le droit de cité communal, l'étranger doit, entre autres conditions, être intégré dans la communauté valaisanne (ch. 3), apporter des preuves suffisantes de bonne conduite (ch. 4), s'être accoutumé au mode de vie et aux usages du pays (ch. 5), accepter et respecter les principes constitutionnels et l'ordre juridique de la Suisse (ch. 6). Aux termes de l'article 4 du Règlement concernant l'exécution de la loi sur le droit de cité valaisan du 28 novembre 2007 (Règlement sur le droit de cité ; RS/VS 141.100), la commune de domicile examine

l'intégration du requérant, en collaboration avec le service cantonal compétent (al. 1). L'alinéa 2 précise que l'examen porte notamment sur les connaissances linguistiques, l'acceptation et le respect de l'ordre public et des valeurs fondamentales de la démocratie suisse, le comportement en général, ainsi que la participation à la vie sociale et associative.

4.2 Une intégration réussie au sens des normes précitées se manifeste notamment par la participation du candidat à la vie économique ou par l'acquisition d'une formation (Dieyla Sow/Pascal Mahon in : Code annoté de droit des migrations - Volume V, Loi

- 8 -

sur la nationalité (LN), Berne 2014, n° 22 ad art. 14 LN). Cette condition se réfère à la situation financière du candidat, qui doit être saine, l'intéressé devant être apte à subvenir de son propre chef à son entretien ainsi qu'à celui des personnes dont il a la charge, grâce à ses revenus, à sa fortune, voire à des prestations de tiers dont il a droit (Céline Gutzwiller, Droit de la nationalité suisse, Genève/Zurich/Bâle 2016, p. 35 s). A l'inverse, un candidat qui dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale ne saurait prétendre à la naturalisation, cette situation étant de nature à refléter un manque d'intégration (ibidem ; Dieyla Sow/Pascal Mahon, op. cit., n° 22 ad art. 14 LN et note n° 53). En outre, la volonté d'intégration, examinée à la lumière du comportement du candidat (cf. art. 4 al. 2 du Règlement sur le droit de cité), est également un aspect pertinent dans l'examen du critère d'intégration (Dieyla Sow/Pascal Mahon, op. cit., n° 25 ad art. 14 LN).

4.3 L'arrêt A1 18 1 mentionné au considérant 3.3, rendu en application de l'ancien droit, a confirmé un refus d'octroi du droit de cité communal motivé par le non-remboursement intégral de l'aide sociale perçue par le candidat concerné. Le Tribunal s'est notamment référé aux règles introduites en 2013 dans la constitution du canton de Berne et à l'arrêt du Tribunal administratif bernois publié à la JAB 2017 p. 7 et a en substance considéré, sur le vu de cette jurisprudence cantonale, que le remboursement de l'aide sociale était un critère pertinent d'appréciation. Il concrétisait valablement l'exigence d'intégration du candidat sur un plan économique. Le candidat montrait, par ce biais, sa capacité durable de subvenir à ses besoins et témoignait de sa volonté de contribuer au fonctionnement de l'Etat social (A1 18 1 consid. 4.3). L'on soulignera d'ailleurs que, dans la jurisprudence fédérale, le point de savoir si la personne a remboursé ses dettes ou s'y emploie de manière constante et efficace est aussi un élément d'appréciation de l'intégration (arrêt du Tribunal fédéral 2C_353/2014 du 18 mars 2015 consid. 4.3 et les références). Finalement, il est utile de relever que, dans sa brochure intitulée « Information à l'intention des communes municipales en matière de naturalisation » valable dès le 1er janvier 2013 (<https://www.vs.ch/fr/web/spm/naturalisation-ordinaire>), le Service de la population et des migrations (SPM) suggère (p. 16) « que les personnes ayant reçu de l'aide sociale s'engagent à verser à la commune un montant fixe selon une planification convenue, pour parvenir au remboursement de cette aide (sorte de reconnaissance de dette) ». Le SPM défend le point de vue selon lequel « si le candidat est bien intégré

- 9 - sur tous les autres points, la commune de ne devrait ensuite octroyer le droit de cité que lorsque la régularité des remboursements est établie et qu'une certaine somme a déjà été remboursée ». 4.4 Ainsi que le signale à juste titre la recourante en invoquant l'article 8 al. 2 Cst., l'exigence d'indépendance financière pour la naturalisation touche de manière spécifique les personnes qui souffrent d'une déficience corporelle, psychique, mentale ou encore une maladie chronique dans le sens qu'il est difficile pour elles, selon le handicap, de remplir cette condition (ATF 139 I 169 consid. 7.2.4, 135 I 49 consid. 6.1). Cet état ne leur

étant pas imputable, la jurisprudence fédérale exige d'en tenir compte dans la pondération des critères d'intégration (ibidem ; Dieyla Sow/Pascal Mahon, op. cit., n° 23 ad art. 14 LN). Les articles 12 al. 2 nLN et 9 OLN ont codifié cette exigence.

E. 5

Conformément à l'article 4 al. 1 du Règlement sur le droit de cité, il revient aux communes d'examiner l'intégration du candidat à la naturalisation. Dans l'analyse de ce critère relevant de l'aptitude en général du candidat à la naturalisation, les communes disposent d'autonomie et d'une large liberté d'appréciation qu'il incombe à l'autorité de recours de respecter (cf. art. 78 let. a LPJA ; ATF 139 I 169 consid. 6.2, 138 I 305 consid. 1.4.5 ; Dieyla Sow/Pascal Mahon, op. cit., n° 6 ss ad art. 14 LN ; Céline Gutzwillwer, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, thèse, Genève/Zurich/ Bâle 2008, nos 529 ss). 6.1 En substance, la recourante reproche à la commune de A _____ de n'avoir pas examiné sa situation personnelle et d'avoir méconnu qu'elle avait bénéficié d'une assistance financière en raison de problèmes de santé attestés médicalement. Elle soutient avoir émargé à l'aide sociale de manière non fautive, sur une durée par ailleurs limitée. Dans ces circonstances, la municipalité aurait dû admettre l'existence de raisons personnelles majeures, ce qu'elle n'avait pas fait, rendant une décision discriminatoire qu'il s'imposerait d'annuler de ce chef. 6.2 Ce grief de violation de l'article 8 al. 2 Cst. est inopérant attendu que, selon les explications complémentaires fournies le 17 septembre 2018 par la municipalité, le refus du droit cité ne sanctionne pas le fait, pour la recourante, d'avoir émargé à l'aide sociale (au moins partiellement pour des raisons de santé), mais plutôt son manque de volonté de participer à nouveau à la vie économique. En effet, la commune de A _____ a fait valoir que la recourante n'était plus dépendante de l'aide sociale depuis

- 10 - novembre 2016, qu'elle percevait des rentes AI depuis février 2016 et que son revenu mensuel s'élève à 4748 fr. Elle a considéré que ce montant lui permettait de subvenir à ses besoins et de rembourser sa dette d'assistance. Par conséquent, elle n'était pas dans l'impossibilité de satisfaire à la condition de participation à la vie économique, malgré les problèmes de santé rencontrés. Or, la recourante n'avait montré aucune volonté de participer à la vie économique puisque ce n'était qu'en date du 14 février 2018 qu'elle avait versé un montant de 6009 fr. 35 afin de rembourser sa dette d'assistance et qu'elle s'était simultanément engagée à verser un acompte mensuel de 50 fr., sans toutefois tenir cette promesse. 6.3 Dans sa réplique, la recourante conteste ce raisonnement. Elle explique que sa rente LPP s'était d'abord montée à 972 fr. 35 par mois du 1er février 2015 au 1er février 2017 et qu'elle avait été versée rétroactivement au mois d'octobre 2016. A partir du 1er février 2017, sa rente avait été portée à 3000 fr. par mois. Ses revenus s'élevaient à 1720 fr. 35 du 1er février 2016 au 1er février 2017 et, pour survivre à cette époque, des compléments lui avaient été alloués par la caisse de compensation. Depuis le 1er février 2017, ses revenus étaient de 4154 fr. 40 y compris un subside LAMal de 406 fr. 40. Excipant d'un certificat médical daté du 6 mars 2017 de Dr E _____, elle a encore soutenu que, pendant cette dernière période, son état de santé s'était péjoré et nécessitait du repos. Ceci pouvait expliquer pourquoi elle n'avait pas suivi ses affaires administratives. Ainsi, la recourante soutient qu'elle n'était pas en mesure de rembourser l'aide sociale avant février 2018, contrairement à ce qu'affirmait la commune de A _____. En outre, elle assure avoir « bien versé 6 versements de CHF 50 depuis mai 2018, ceci conformément à un engagement oral pris avec la représentante du service social [...] ». 6.4 Cette ligne de défense ne convainc pas. Sur un plan financier d'abord, la recourante n'est effectivement

plus dépendante de l'aide sociale depuis novembre 2016 et concède disposer de revenus réguliers depuis le 1er février 2017. Ensuite, le certificat médical dont elle se prévaut pour justifier ses difficultés voire son incapacité à gérer ses affaires est bien antérieur à février 2018. Il décrit une situation qui, pour peu qu'elle ait perduré, ne l'a en tout cas pas empêchée de solliciter, fin décembre 2017, sa naturalisation et d'accomplir les démarches nécessaires à cet effet. Or, ce n'est que le 14 février 2018, après avoir déposé sa demande, qu'elle s'est engagée à rembourser régulièrement, à raison de 50 fr. par mois, sa dette d'assistance et qu'elle a par ailleurs

- 11 - versé un montant de 6009 fr. 35 provenant de ses rentes dans ce même but. De fait, le compte du service social ne mentionne aucun remboursement effectué par l'intéressée antérieurement au 14 février 2018 (dossier du TC p. 79 à 83). N'y figurent que des versements créditeurs sporadiques émanant de la caisse de compensation du canton du Valais. De surcroît, au mois de juin 2018, lorsque la commune de A _____ a statué sur la requête d'octroi du droit de cité, les versements promis par la recourante de 50 fr. par mois n'avaient pas été effectués. En effet, ce n'est qu'en date du 23 juillet 2018, soit quelques jours avant de recourir céans, que la recourante a versé un montant de 200 fr. en rattrapage des mensualités en souffrance (cf. dossier du TC p. 53 et p. 79). Cette situation contredit ainsi l'attestation du service social du 21 septembre 2018 dont se prévaut la recourante, où on lit que celle-ci a versé, depuis mai 2018, des acomptes réguliers de CHF 50.-, conformément à [son] engagement ». Sur cet arrière-plan, la commune de A _____ pouvait légitimement reprocher à la recourante son manque de volonté de participer à nouveau à la vie économique dans le contexte du remboursement de sa dette d'assistance de plus de 50 000 fr. Sa décision de refus d'octroi du droit de cité s'inscrit dans la ligne des recommandations émises par le SPM, lesquelles suggèrent aux municipalités de n'octroyer le droit de cité que lorsque la régularité des remboursements est établie et qu'une certaine somme a déjà été remboursée. Or, tel n'était manifestement pas le cas lorsque l'autorité précédente a rendu sa décision. A l'examen, il apparaît ainsi que la commune de A _____ a fait un usage non critiquable du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose dans l'appréciation de la condition d'intégration du candidat à la naturalisation et, en particulier, des aspects liés à l'indépendance financière et à la volonté d'intégration du candidat (art. 14 al. 1 let. a LN, art. 3 al. 1 de la loi sur le droit de cité, art. 4 al. 2 du Règlement concernant l'exécution de la loi sur le droit de cité valaisan du 28 novembre 2007). La recourante prétend le contraire en reprochant à l'autorité intimée de ne pas avoir pris en considération ses problèmes de santé. Ce faisant, l'intéressée perd à nouveau de vue que le refus litigieux n'est pas lié à l'existence même de sa dette d'assistance mais bien plutôt à son manque de volonté de la rembourser, alors que cela était raisonnablement exigible d'elle. Sa critique d'abus du pouvoir d'appréciation se révèle, de ce point de vue, mal fondée.

E. 7

Le grief de violation du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) invoqué par la recourante n'est non plus de nature à amener le Tribunal à censurer la décision en cause. En effet, comme le relève l'intéressée elle-même par référence à la jurispru-

- 12 - dence fédérale (ATF 135 I 49 consid. 6.3), la collectivité publique a un intérêt légitime à conserver des finances saines et il est en conséquence compréhensible qu'elle décline la prise en charge d'importantes prestations sociales. A cet égard, la commune concer- née peut valablement accorder une importance particulière au remboursement

régulier d'une dette d'assistance. Pour sa part, la recourante se prévaut d'un grand intérêt personnel à obtenir la citoyenneté suisse et souligne avoir rempli 13 des 14 critères servant à l'évaluation des candidats à la naturalisation. Il faut toutefois remarquer que le refus d'octroi du droit de cité ne lui inflige aucun dommage direct. En particulier, la recourante ne prétend pas que ce prononcé compromettrait son droit de séjour en Suisse. Cela étant, il n'apparaît à tout le moins pas excessif d'exiger d'un candidat à la naturalisation de pouvoir démontrer à la commune requise d'accorder le droit de cité un remboursement régulier, courant sur une période significative, et d'une certaine importance, de sa dette d'assistance, et de ne pas simplement se satisfaire d'engagements pris une fois seulement la demande déposée et, qui plus est, non tenus par le requérant. Contrairement à ce que plaide la recourante, le choix d'accorder un poids décisif à cet aspect du dossier, alors que les autres critères d'évaluation seraient remplis (cf. dossier communal, p. 19), ne consacre, de la part de la commune de A _____, aucun abus de son large pouvoir d'appréciation. 8.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 8.2 La recourante, qui succombe, supportera un émolument de justice arrêté, sur le vu notamment du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3, 11, 13, 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

- 13 -

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