

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/685/2020-NAT

ATA/649/2020

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 7 juillet 2020**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

représenté par Me Jacques Barillon, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

### EN FAIT

- 1) Originaire d'Azerbaïdjan, Monsieur A\_\_\_\_\_, célibataire et sans enfant, est né le \_\_\_\_\_ 1990 à Bakou.
- 2) Le 8 septembre 2006, M. A\_\_\_\_\_ est arrivé en Suisse pour y suivre des études dans les cantons de Vaud et du Tessin et a été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour à cette fin, laquelle a été régulièrement renouvelée durant ses études.
- 3) Le 16 août 2009, M. A\_\_\_\_\_ s'est établi dans le canton de Genève pour y poursuivre ses études et a notamment fréquenté la Webster University entre 2009 et 2016 et la Geneva School of Diplomacy & International Relations entre 2017 et 2018.
- 4) En 2019, M. A\_\_\_\_\_ a accompli un stage au sein de l'Union internationale des télécommunications et a été mis au bénéfice d'une carte de légitimation par le département fédéral des affaires étrangères.
- 5) Selon l'extrait de son casier judiciaire suisse destiné à des particuliers, M. A\_\_\_\_\_ a été condamné :
  - le 11 novembre 2010 par le juge d'instruction de Lausanne pour violation grave des règles de la circulation routière et conduite sans permis de conduire ou malgré un retrait à une peine pécuniaire de quarante jours-amende à CHF 30.- le jour, avec sursis, révoqué le 29 juillet 2011, ainsi qu'à une amende de CHF 450.- (condamnation inscrite jusqu'au 12 décembre 2020) ;
  - le 18 mars 2011 par le Ministère public de Fribourg pour violation grave des règles de la circulation routière à une peine pécuniaire de quarante jours-amende à CHF 30.- le jour, avec sursis, révoqué le 29 juillet 2011, ainsi qu'à une amende de CHF 4'000.- (condamnation inscrite jusqu'au 10 avril 2021) ;
  - le 29 juillet 2011 par le Ministère public de Genève pour violation grave des règles de la circulation routière, conduite sans permis de conduire ou malgré un retrait, conduite d'un véhicule défectueux et violation des règles sur la circulation routière à une peine pécuniaire de soixante jours-amende à CHF 30.- le jour ainsi qu'à une amende de CHF 200.- (condamnation inscrite jusqu'au 28 août 2021) ;
  - le 25 mai 2012 par le Ministère public de Genève pour conduite d'un véhicule automobile malgré le refus, le retrait ou l'interdiction de l'usage du permis et violation des règles de la circulation routière à une peine pécuniaire de nonante jours-amende à CHF 70.- le jour ainsi qu'à une amende de CHF 200.- (condamnation inscrite jusqu'au 23 novembre 2021) ;

- le 23 mars 2015 par le Ministère public de l'arrondissement de La Côte pour violation des règles de la circulation routière, violation d'une interdiction et de conduite sous l'influence de l'alcool et accomplissement non autorisé d'une course d'apprentissage à une peine pécuniaire de trente jours-amende à CHF 30.- le jour ainsi qu'à une amende de CHF 300.- (condamnation inscrite jusqu'au 23 novembre 2021).

- 6) Le 22 décembre 2017, M. A\_\_\_\_\_ a déposé auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) une demande de naturalisation ordinaire, suisse et genevoise, pour la commune de Genève, à laquelle il a notamment annexé un extrait de son casier judiciaire destiné à des particuliers, une attestation selon laquelle il maîtrisait le niveau de français « A2 » du cadre européen commun de référence pour les langues, une attestation de réussite du test de validation des connaissances en histoire, géographie et institutions suisses ainsi qu'une autre indiquant qu'il ne faisait l'objet d'aucune poursuite ni d'aucun acte de défaut de biens.
  - 7) En juillet 2018, l'OCPM a établi un rapport d'enquête concernant M. A\_\_\_\_\_, préavisant défavorablement sa demande de naturalisation au regard de ses condamnations pénales, malgré la suffisance de son réseau d'amis, de son sens civique, de sa participation à la vie locale et des intérêts manifestés pour la Suisse.
  - 8) Le 9 décembre 2019, M. A\_\_\_\_\_ s'est enquis auprès de l'OCPM de l'état d'avancement de sa demande de naturalisation.
  - 9) Le 11 décembre 2019, l'OCPM lui a répondu qu'en raison des condamnations pénales dont il faisait l'objet, il proposerait au Conseil d'État de rendre un arrêté de refus de naturalisation.
  - 10) Par arrêté du 22 janvier 2020, le Conseil d'État a refusé d'accorder la nationalité genevoise à M. A\_\_\_\_\_.
- Il n'avait pas convaincu les autorités de sa bonne intégration dans la communauté suisse et genevoise au regard de ses condamnations pénales, intervenues entre 2010 et 2015, pour des infractions graves à la législation routière, à des peines pécuniaires atteignant un nombre total de deux cent soixante jours-amende, ce qui démontrait un réel mépris des lois. Ces condamnations apparaissaient dans l'extrait de son casier judiciaire et devaient y figurer respectivement jusqu'en décembre 2020 et novembre 2021.
- 11) Par acte expédié le 24 février 2020, M. A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce que la

nationalité genevoise lui soit accordée, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil d'État pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Conseil d'État n'avait procédé qu'à un examen lacunaire de son dossier, puisque sous couvert de ses condamnations pénales, il n'avait pas analysé les autres conditions d'aptitude, qui étaient pourtant réalisées. Au contraire, un examen global de sa situation et concret des infractions commises s'imposait, ce d'autant que sur les cinq condamnations figurant à son casier judiciaire, deux d'entre elles avaient trait à des infractions simples. Par ailleurs, en exigeant un casier judiciaire vierge, le Conseil d'État outrepassait le cadre de la loi, qui ne mentionnait pas une telle condition de naturalisation. Cette autorité avait également établi les faits de manière inexacte, au vu de son dossier, en omettant d'apprécier ceux qui lui étaient reprochés à la lumière des principes légaux et en se limitant à fonder son raisonnement sur des situations ayant donné lieu à des condamnations avec sursis, ce qui n'était pas son cas.

- 12) Le 15 mai 2020, le Conseil d'État, soit pour lui le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, a conclu au rejet du recours.

M. A\_\_\_\_\_ avait fait l'objet de cinq condamnations pénales pour des violations simples et graves de la législation sur la circulation routière, pour lesquelles il avait été condamné à des peines pécuniaires, dont le sursis avait été révoqué pour deux d'entre elles, les trois autres étant des peines fermes apparaissant toujours dans l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers. Par son comportement, M. A\_\_\_\_\_ avait ainsi pris le risque de porter gravement atteinte à la sécurité routière, de telles infractions ne pouvant être minimisées, ce qui constituait un motif de refus de la naturalisation, indépendamment de l'examen et de la réalisation des autres conditions d'aptitude. Le grief selon lequel l'examen détaillé des infractions commises aurait dû être effectué tombait également à faux, en présence de condamnations à des peines fermes. Il importait en outre peu que la jurisprudence ne visât que des condamnations assorties du sursis, ce qui justifiait de se montrer plus rigoureux en cas de condamnation à des peines fermes, en particulier en présence d'un candidat multirécidiviste.

- 13) Le 18 mai 2020, la chambre de céans a accordé à M. A\_\_\_\_\_ un délai au 5 juin 2020 pour formuler toute requête complémentaire et/ou exercer son droit à la réplique, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 14) Le 5 juin 2020, M. A\_\_\_\_\_ a persisté dans son recours.
- 15) Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Aux termes de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.
- 3) Le litige a trait à la question de savoir si, pour les motifs invoqués à l'appui de sa décision de refus de naturalisation, le Conseil d'État a respecté le cadre de son pouvoir d'appréciation, ce que le recourant conteste.
- 4) S'agissant du droit applicable à la présente affaire, l'art. 50 al. 1 de la loi sur la nationalité suisse du 20 juin 2014 (LN - RS 141.0), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, dispose 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. Les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de ladite loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (art. 50 al. 2 LN).

Le recourant ayant déposé sa demande de naturalisation auprès de l'autorité compétente le 22 décembre 2017, soit avant l'entrée en vigueur de la LN, elle doit être traitée en application de l'ancien droit, à savoir la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (aLN) et la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 dans sa teneur antérieure à la dernière modification législative entrée en vigueur le 4 avril 2018 (aLNat - A 4 05).

- 5) En matière de naturalisation ordinaire des étrangers par les cantons, la Confédération édicte des dispositions minimales et octroie l'autorisation de naturalisation (art. 38 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Elle dispose d'une compétence concurrente à celle des cantons. Une réinterprétation de cette disposition constitutionnelle a conduit à admettre que la compétence dont dispose la Confédération lui permet de fixer des principes et, ainsi, de prévoir dans la loi des conditions dites maximales, que les cantons sont tenus de respecter et qu'ils ne peuvent outrepasser. Tel est notamment le cas des règles sur la procédure de vote sur les demandes de naturalisation au niveau cantonal et communal (art. 15 à 15c aLN), sur les voies de recours (art. 50 aLN) et sur les émoluments de naturalisation (art. 38 aLN ;

Céline GUTZWILLER, Droit de la nationalité suisse, Acquisition, perte et perspectives, 2016, p. 21).

Les dispositions de l'aLN contenant des conditions formelles et matérielles minimales en matière de naturalisation ordinaire, les cantons peuvent définir des exigences concrètes en matière de résidence et d'aptitude supplémentaires, en respectant toutefois le droit supérieur, pour autant qu'ils n'entravent pas l'application du droit fédéral, par exemple en posant des exigences élevées au point de compliquer inutilement la naturalisation ou de la rendre impossible (ATF 139 I 169 consid. 6.3).

Bien que ni le droit fédéral ni le droit cantonal n'accordent en principe aux candidats étrangers un droit subjectif à la naturalisation, il n'en reste pas moins que les procédures et les décisions de naturalisation doivent respecter les droits fondamentaux et que ce respect peut en principe être contrôlé par les tribunaux (ATA/179/2013 du 19 mars 2013 consid. 6 et les références citées).

- 6) Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 aLN). Elle implique pour le candidat l'obtention d'une autorisation fédérale de naturalisation délivrée par l'office compétent (art. 12 al. 2 aLN) et l'octroi de la naturalisation cantonale et communale par les autorités cantonales et communales, en fonction des conditions et des règles de procédure déterminées par la législation du canton concerné (art. 15a al. 1 aLN).

Selon la jurisprudence, toutes les conditions de naturalisation doivent être remplies tant au moment du dépôt de la demande que lors de la délivrance de la décision de naturalisation (ATF 140 II 65 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.2).

- 7) a. Au niveau fédéral, les conditions de la naturalisation sont énoncées aux art. 14 (conditions d'aptitude, matérielles) et 15 (conditions de résidence, formelles) aLN. Aux termes de l'art. 14 aLN, pour obtenir la nationalité suisse, l'étranger doit en particulier s'être intégré dans la communauté suisse (let. a), s'être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), se conformer à l'ordre juridique suisse (let. c) et ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d).

b. Dans le domaine de la nationalité, le secrétariat d'État aux migrations (ci-après : SEM) a établi le « Manuel sur la nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017 » (ci-après : le Manuel ; consultable sur le site internet du SEM), qui est applicable *ratione temporis* en conformité avec l'art. 50 LN et dont la chambre de céans tient compte au titre de l'expression d'une pratique (ATA/269/2019 du 19 mars 2019 consid. 6i et les références citées).

Le terme d'intégration comprend une vaste gamme de critères, parmi lesquels figure la conformité à l'ordre juridique suisse. Dans chaque cas, il est indispensable de procéder à une évaluation générale de la situation en matière d'intégration, en tenant compte de la situation personnelle des requérants. La vérification de l'intégration incombe largement aux cantons, de sorte que le rôle de la Confédération se limite fondamentalement à vérifier si le requérant se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (Manuel, p. 26 ; arrêt du Tribunal fédéral 1D\_2/2017 du 22 mars 2017 consid. 3.1). S'agissant de la conformité à la législation suisse, il s'agit, d'après la pratique, d'un critère se référant tant à la situation en matière de droit pénal qu'à la réputation financière (Manuel, p. 34).

S'agissant de peines fermes, les conditions de naturalisation sont réputées réunies lorsque l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers ne contient plus aucune inscription. Lorsque le requérant a été condamné à une peine ferme, il convient de l'informer que sa demande ne pourra être examinée qu'après radiation du casier judiciaire des inscriptions relatives à ses condamnations antérieures et de lui donner la possibilité de prendre position, ce qui est le cas notamment en cas de condamnation à une peine pécuniaire jusqu'à trois cent soixante jours-amende (Manuel, p. 38). En revanche, pour des peines mineures avec sursis, dont le délai d'épreuve n'est pas arrivé à échéance et l'amende, il est possible de délivrer une autorisation fédérale de naturalisation avant l'échéance du délai d'épreuve, pour autant que toutes les autres conditions de naturalisation soient parfaitement réunies et qu'il soit tenu compte de la situation générale de l'intéressé (Manuel, p. 37).

- 8) À Genève, le candidat à la naturalisation doit remplir les conditions fixées par le droit fédéral et celles fixées par le droit cantonal (art. 1 let. b aLNat).

Le candidat doit notamment remplir les conditions d'aptitude prévues à l'art. 12 aLNat, à savoir : avoir avec le canton des attaches qui témoignent de son adaptation au mode de vie genevois (let. a) ; ne pas avoir été l'objet d'une ou de plusieurs condamnations révélant un réel mépris des lois (let. b) ; jouir d'une bonne réputation (let. c) ; avoir une situation permettant de subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille dont il a la charge (let. d) ; ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique (let. e) ; s'être intégré dans la communauté genevoise et respecter les droits fondamentaux (let. f).

Selon le rapport de la commission des droits politiques chargée d'étudier le projet de loi à l'origine de la LNat, la bonne réputation est le fait d'être honorablement connu de son entourage au sens large et dans la société. Elle se définit négativement comme « le fait d'avoir enfreint dans un passé récent, les lois régissant la vie des hommes en société, d'avoir heurté au mépris d'autrui les conceptions générales répandues, connues comme des valeurs, et formant la

conscience juridique ou morale de la majorité de la population ». Un soin tout particulier est donc apporté à l'examen de la manière dont le candidat respecte les valeurs auxquelles la population est attachée (MGC 1992 9/I p. 934 citant un ATA du 4 février 1976 L.P. contre officier de police). L'autorité est ainsi amenée à prendre en considération les faits passés en vue de déterminer la réputation d'une personne (Céline GUTZWILLER, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, p. 244 ; ATA/179/2013 du 19 mars 2013 consid. 13).

La notion de « condamnations révélant un réel mépris des lois », telle qu'elle ressort de l'art. 12 let. b aLNat, est une notion juridique indéterminée, laquelle exige une appréciation de la part de l'autorité qui ne sera limitée que par l'excès ou l'abus de pouvoir. L'interprétation d'une notion juridique indéterminée est une question de droit et doit ainsi faire l'objet d'un examen au fond par l'autorité chargée de rendre la décision (ATA/351/2017 du 28 mars 2017 consid. 6c et la référence citée). Ainsi, la problématique du passé pénal du requérant constitue une question de fond à examiner au moment où le Conseil d'État décide d'accorder, ou non, la naturalisation du candidat, plutôt qu'une question de procédure commandant une suspension de celle-ci (ATA/269/2019 précité consid. 6h et les références citées).

- 9) En l'espèce, il ressort du casier judiciaire destiné aux particuliers du recourant que celui-ci a fait l'objet, entre 2010 et 2015, de cinq condamnations pénales, dont deux avec sursis, qui a toutefois été révoqué, et trois fermes, pour des infractions à la législation sur la circulation routière, l'intéressé ayant été condamné à des peines pécuniaires allant de trente à nonante jours-amendes.

Contrairement à ce que semble alléguer le recourant, ces condamnations pour des infractions similaires, qui se sont répétées sur une période de cinq ans, ne sont pas des actes isolés et ne sauraient être imputées au jeune âge de l'intéressé au moment des faits ni être minimisées. Elles démontrent un mépris des lois, ce d'autant au regard de sa condamnation, à trois reprises, pour des violations graves des règles de la circulation routière, soit un comportement créant ou risquant de créer un sérieux danger pour la sécurité d'autrui (art. 90 al. 2 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 - LCR - RS 741.01), étant précisé que les dispositions pénales de la LCR ont pour objectif d'éviter la survenance d'accidents et donc de protéger la vie et l'intégrité corporelle d'autrui (ATA/269/2019 précité consid. 6j).

En lien avec les condamnations fermes dont le recourant a fait l'objet, y compris celles pour lesquelles le sursis a été révoqué, qui figurent toujours dans l'extrait de son casier judiciaire destiné à des particuliers, c'est à juste titre que l'autorité intimée a refusé de lui octroyer la nationalité genevoise sans examiner la réalisation des autres conditions matérielles requises pour déterminer son aptitude ni procéder à un examen global de son dossier en lien avec les infractions commises. Dans ce cadre, il ne se justifiait pas non plus de suspendre la procédure

jusqu'à la radiation de ces condamnations de son casier judiciaire, qui doit intervenir, pour les dernières d'entre elles, en novembre 2021, ce qui aurait conduit au classement de la procédure en application de l'art. 14 al. 1 du règlement d'application de la LNat du 15 juillet 1992 (RNat - A 4 05.01) après une suspension de plus de trois ans.

Le Conseil d'État n'a ainsi pas excédé ni abusé son pouvoir d'appréciation en refusant au recourant de lui accorder la nationalité genevoise, ni procédé à une constatation incomplète ou inexacte des faits pertinents, qui ont été correctement établis.

En tous points mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté.

- 10) Vu la nature du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA ; art. 12 al. 1 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu son issue, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 24 février 2020 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre l'arrêté du Conseil d'État du 22 janvier 2020 ;

**au fond :**

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 113 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours constitutionnel subsidiaire ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Jacques Barillon, avocat du recourant, au Conseil d'État ainsi qu'au secrétariat d'État aux migrations.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mmes Krauskopf et Lauber, MM. Knupfer et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :