

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/126/2019-NAT

ATA/1658/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 novembre 2019

dans la cause

Madame A_____

contre

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

EN FAIT

- 1) Le 22 décembre 2017, Madame A_____, ressortissante camerounaise, a déposé à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) une demande de naturalisation suisse et genevoise.

Elle était née aux Pays-Bas, en 1995 et avait résidé dans ce pays jusqu'au mois d'août 2000. À cette date, elle avait rejoint son père à Genève. Il travaillait aux Nations Unies. Depuis son arrivée en Suisse, elle était au bénéfice d'une carte de légitimation.

Une copie de la demande d'extrait du casier judiciaire du 15 décembre 2017, lequel indiquait que l'extrait serait délivré par la poste « vraisemblablement le 29 décembre 2017 », était annexée.

L'extrait du registre des poursuites mentionnait l'existence de neuf poursuites pour des montants variant entre CHF 209.20 et CHF 2'595.-, pour une somme totale de CHF 8'031.60. Les poursuites avaient été ouvertes entre le mois d'août 2014 et le mois d'août 2017.

- 2) Le 1^{er} janvier 2018 est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la nationalité suisse du 20 juin 2014 (LN - RS 141.0), abrogeant la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (ci-après : aLN).
- 3) Le 26 juin 2018, l'OCPM a informé Mme A_____, à l'adresse de son avocat, que le dossier déposé n'était pas complet au 31 décembre 2017. L'extrait de casier judiciaire n'y figurait pas mais uniquement un justificatif de commande. L'attestation de l'office des poursuites (ci-après : OP) comportait des poursuites en force durant les cinq dernières années. Un délai lui était accordé pour exercer son droit d'être entendue.
- 4) Le 18 juillet 2018, Mme A_____ a demandé que la procédure de naturalisation soit suspendue pour une durée de trois ans afin qu'elle puisse régler les poursuites pendantes à son encontre.
- 5) Le 28 novembre 2018, l'OCPM a adressé à l'intéressée une décision, laquelle a toutefois été annulée et remplacée par une autre le 4 décembre 2018.

Selon cette dernière, Mme A_____ n'avait pas produit, avant la fin de l'année 2017, un extrait du casier judiciaire central et une attestation de l'OP certifiant l'absence de poursuites en force et d'actes de défaut de bien dans les cinq ans. Dans ces conditions, l'OCPM refusait d'engager, et en conséquence de suspendre, la procédure de naturalisation en question.

- 6) Le 14 janvier 2019, Mme A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre la décision précitée. Elle n'avait jamais été condamnée et a transmis à la chambre administrative un extrait du casier judiciaire central daté du 24 janvier 2019, vierge.

S'agissant des poursuites, il n'était pas évident pour elle-même de les régler seule, à vingt-trois ans. Elle avait toutefois entrepris des démarches en vue de les régler rapidement et, au vu du montant relativement faible en jeu, l'OCPM aurait pu suspendre la procédure. La Suisse était son foyer où elle résidait depuis l'âge de cinq ans. Elle avait obtenu un diplôme de fin d'études secondaires à Boston en juin 2015 et avait commencé un Bachelor en management international. Elle s'était toutefois réorientée, en 2017, en direction d'une école d'art et avait pris l'initiative de s'inscrire à la Haute École d'Art et de Design. Elle avait fait une demande de désendettement auprès de la Fondation genevoise de désendettement.

- 7) Le 8 février 2019, l'OCPM a maintenu la décision litigieuse, reprenant et développant son argumentation antérieure.
- 8) Exerçant son droit à la réplique, le 21 mars 2019, Mme A_____ a maintenu ses conclusions. Elle avait versé, au cours de la semaine, plus de CHF 2'200.- à l'OP, soldant ainsi trois poursuites. Elle entendait toutes les régler et rendre ainsi son dossier de naturalisation parfait. C'était pour cela qu'elle en avait demandé la suspension.
- 9) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

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) L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la LN a entraîné l'abrogation de l'aLN, conformément à l'art. 49 LN (en relation avec le chiffre I de son annexe). Selon la disposition transitoire figurant à l'art. 50 LN, 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). 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 (al. 2).
- 3) 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 implique 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 ; ATA/914/2019 du 21 mai 2019 consid. 4 et les références citées).

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 tout simplement impossible (ATF 139 I 169 consid. 6.3 ; 138 I 305 consid. 1.4.3 ; 138 I 242 consid. 5.3).

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/914/2019 précité consid. 4).

- 4) En vertu de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Selon le Tribunal fédéral, le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 130 V 177 consid. 5.4.1). L'excès de formalisme peut résider dans la règle de comportement qui est imposée au plaideur ou dans la sanction qui est attachée à cette règle (ATF 132 I 249 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_145/2014 du 1^{er} mai 2014 consid. 3.1).

En tant que tel, le respect des règles de procédure est indispensable pour assurer l'égalité devant la loi et la sécurité du droit. Le principe postule une sorte d'application du principe de la proportionnalité, sous l'angle de l'exigence d'un rapport raisonnable entre le but poursuivi et les moyens employés à cette fin (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3^{ème} éd., 2013, n. 1316).

Dans l'exercice de ses compétences, toute autorité administrative est tenue de respecter le principe de la proportionnalité découlant des art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., qui commande que la mesure étatique en cause soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1).

- 5) 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).

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).

- 6) a. 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 de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - LNat - A 4 05). Selon l'art. 210 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst - GE - A 2 00), l'État facilite la naturalisation des personnes étrangères. La procédure est simple et rapide. Elle ne peut donner lieu qu'à un émolument destiné à la couverture des frais.

En vertu de l'art. 54 al. 1 LNat, le Conseil d'État est chargé d'édicter le règlement d'application de la LNat.

- b. En ce qui concerne la procédure, en vertu de l'art. 7 al. 1 LNat, le candidat adresse sa demande de naturalisation au département sur une formule ad hoc.

Sous l'intitulé « Introduction de la requête », l'art. 11 al. 1 du règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (RNat – A 4 05.01 - inchangé depuis le 1^{er} juin 2017 sous réserve de modifications de dénominations) précise les documents qui doivent obligatoirement accompagner la demande de naturalisation, soit :

- a) un acte tiré du registre de l'état civil suisse datant de moins de six mois ;
- b) une photographie ;

c) une attestation de l'AFC-GE, datant de moins de trois mois, certifiant qu'il a intégralement acquitté ses impôts ;

d) une attestation de l'office cantonal des poursuites, datant de moins de trois mois, certifiant qu'il n'a fait l'objet d'aucune poursuite en force ni acte de défaut de biens dans les cinq ans ;

e) un extrait du casier judiciaire central, datant de moins de trois mois, ne comportant aucune condamnation révélant un réel mépris de nos lois ;

f) une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues, publié par le Conseil de l'Europe ; la maîtrise du français est exigée pour la naturalisation ordinaire ;

g) une attestation de réussite du test de validation des connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises.

À teneur de l'art. 11 al. 6 RNat, la procédure de naturalisation est engagée si

- la durée du séjour répond aux normes fédérales et cantonales (let. a) ;
- tous les documents requis sont présentés (let. b) ;
- le candidat est au bénéfice d'un titre de séjour valable (let. c) ;
- le séjour en Suisse du candidat n'a pas subi d'interruption de fait de plus de six mois (let. d).

c. L'étranger adresse sa demande de naturalisation au Conseil d'État (art. 13 al. 1 LNat). Selon l'art. 14 al. 1 LNat, le Conseil d'État délègue au département chargé d'appliquer la LN la compétence de procéder à une enquête sur la personnalité du candidat et sur celle des membres de sa famille ; il s'assure notamment que les conditions fixées à l'art. 12 LN sont remplies. Le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : le département) est chargé de l'application de la LNat (art. 1 al. 1 RNat). Il délègue cette tâche au service cantonal des naturalisations sous réserve des attributions conférées au service d'état civil et légalisations (art. 1 al. 2 RNat).

Le département procède à l'enquête prescrite par la loi (art. 13 al. 1 RNat). La procédure peut être suspendue par le département jusqu'à l'amélioration notoire des carences constatées lors de l'enquête (art. 13 al. 6 RNat). Selon l'art. 14 al. 1 RNat, une procédure est classée, soit à la demande du candidat, soit par décision du département, si la requête est déclarée irrecevable ou si elle a été suspendue pendant plus de trois ans.

L'art. 14 al. 7 LNat dispose que le Conseil d'État peut déclarer irrecevable une requête lorsque le candidat ne prête pas le concours nécessaire que l'on peut attendre de lui.

Une enquête sur la personnalité du candidat et les membres de sa famille est conduite par un enquêteur assermenté du département ou de la commune (art. 15 al. 1 RNat). L'enquête constate les aptitudes du candidat à se faire naturaliser (art. 15 al. 2 RNat).

Conformément à l'art. 18 al. 1 LNat, dans tous les cas, le Conseil d'État examine le préavis du Conseil administratif ou du maire, ou la délibération du Conseil municipal. Il statue par arrêté ; sa décision, communiquée également à la commune concernée, est motivée en cas de refus. L'art. 21 al. 1 RNat précise que le Conseil d'État examine les requêtes en naturalisation suisse et genevoise qui lui sont soumises par le département.

d. Dans une affaire jugée le 21 mai 2019 (ATA/914/2019), la chambre de céans a retenu qu'en refusant d'engager la procédure de naturalisation des recourants sur la base de l'art. 11 al. 6 let. b RNat, au motif que l'attestation fiscale produite ne certifiait pas l'acquittement intégral des impôts, l'autorité intimée s'est en réalité prononcée sur une question d'ordre matériel. Si l'instruction des conditions de l'art. 12 LNat lui appartient (art. 14 al. 1 LNat, art. 1 al. 2 et art. 15 al. 2 RNat), l'appréciation de leur réalisation dans un cas concret relève de la compétence du Conseil d'État qui doit statuer sur les demandes de naturalisation (art. 18 LNat et 21 RNat). Cette appréciation ne saurait être écartée par une décision d'irrecevabilité (à savoir le refus d'engager la procédure de naturalisation) fondée sur une exigence réglementaire de nature matérielle, qui ne respecte pas le principe de la légalité ni celui de la séparation des pouvoirs. Admettre la manière de faire de l'autorité intimée dans la présente affaire reviendrait, d'une part, à élever l'acquittement intégral des impôts au rang de norme primaire, alors que la LNat n'accorde pas la prérogative d'adopter ce type de norme au Conseil d'État (art. 54 al. 1 LNat). D'autre part, cela reviendrait à donner à l'autorité intimée une faculté que la loi ne lui accorde pas, à savoir celle d'exclure de la naturalisation les candidats ayant des arriérés d'impôts, et ce sans égard aux circonstances particulières (telles que le respect constant d'un accord de paiement convenu avec l'autorité fiscale ainsi que les raisons à l'origine de cette situation et la durée de celle-ci) alors que l'examen de la condition de la bonne réputation – prévue à l'art. 12 let. c LNat – implique une appréciation globale de la situation des candidats à la naturalisation. En outre, il découle de la systématique du RNat la possibilité de suspendre, après l'entrée en matière, la procédure de naturalisation jusqu'à « amélioration notoire des carences constatées lors de l'enquête » (art. 13 al. 6 RNat). La manière de procéder en l'espèce de l'autorité intimée prive les candidats à la naturalisation de pouvoir le cas échéant bénéficier de cette possibilité. Par conséquent, l'appréciation du contenu de

l'attestation fiscale prévue à l'art. 11 al. 1 let. c RNat est une question qui relève du fond de la demande de naturalisation. Elle se confond avec l'appréciation des conditions matérielles de naturalisation prévues à l'art. 12 LNat, en particulier avec celle de la bonne réputation (let. c). L'autorité intimée peut l'examiner lors de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation comme cela est prévu par l'art. 14 al. 1 LNat et l'art. 15 al. 2 RNat, en procédant à une instruction sur ce point, le cas échéant en ordonnant une suspension de procédure au sens de l'art. 13 al. 6 RNat. Elle ne peut cependant pas, par une décision d'irrecevabilité comme en l'espèce et pour les raisons susévoquées, décider de l'impact du contenu de la pièce précitée sur les conditions de naturalisation, cette compétence ressortissant au seul Conseil d'État.

Dans une affaire jugée le 13 août 2019 (ATA/1223/2019), la chambre administrative a également annulé la décision de l'OCPM refusant d'entrer en matière sur une requête de naturalisation ordinaire, se fondant sur le fait que le recourant n'avait pas été en mesure de présenter une attestation de connaissance orale de la langue nationale visée à l'art. 11 al. 1 let. f LNat, son dossier étant ainsi incomplet. Se référant à sa précédente jurisprudence, la chambre de céans a précisé que l'appréciation du contenu de l'attestation prévue à l'art. 11 al. 1 let. f RNat était une question qui relevait du fond de la demande de naturalisation. En conséquence, elle a retenu que, dans la mesure où le recourant avait effectivement transmis plusieurs attestations démontrant son niveau de langue, il avait satisfait aux conditions formelles de naturalisation. Elle a ainsi partiellement admis le recours, considérant que l'OCPM aurait dû entrer en matière pour autant que les autres conditions fixées à l'art. 11 al. 6 RNat soient remplies.

Dans un ATA/1281/2019 du 27 août 2019, la chambre de céans a retenu qu'en refusant d'engager la procédure de naturalisation de la recourante sur la base de l'art. 11 al. 6 let. b RNat, au motif que l'attestation de l'OP mentionnait des poursuites et actes de défaut de biens, l'autorité intimée s'est en réalité prononcée sur une question d'ordre matériel. Elle ne pouvait pas, par une décision d'irrecevabilité comme en l'espèce, décider de l'impact du contenu de la pièce précitée sur les conditions de naturalisation, cette compétence ressortant du seul Conseil d'État.

- 7) En l'espèce, la recourante a produit en annexe à sa demande de naturalisation un extrait complet du registre des poursuites.

La recourante a produit, en annexe de la demande de naturalisation, la demande de casier judiciaire qu'elle avait déposée, le document concerné devant être remis « vraisemblablement » le 29 décembre 2017.

Au vu des jurisprudences précitées, en refusant d'engager la procédure de naturalisation de la recourante au motif que l'attestation de l'OP mentionnait des poursuites et actes de défaut de biens, l'autorité intimée s'est en réalité prononcée

sur des questions d'ordre matériel. Elle a violé le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs pour les motifs susmentionnés. La décision litigieuse n'est donc pas conforme au droit et doit être annulée.

Quant au casier judiciaire, lequel a été produit, certes en retard, mais vierge et confirmant l'absence de condamnation pénale, le fait de refuser l'ouverture de la procédure de naturalisation pour ce motif constituerait un cas de formalisme excessif, dès lors que l'intéressée avait requis ce document avant la fin de l'année 2017 et cela même si la date exacte de réception du document ne ressort pas du dossier.

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle poursuive le traitement de la requête en naturalisation de la recourante, en suspension de la procédure, et, le cas échéant, après une éventuelle instruction complémentaire, la transmette au Conseil d'État pour décision.

- 8) Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), la procédure étant gratuite s'agissant d'une décision en matière de naturalisation (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 l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la recourante, qui y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 janvier 2019 par Madame A_____ contre la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 28 novembre 2018 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 28 novembre 2018 ;

renvoie le dossier à l'office cantonal de la population et des migrations pour qu'il procède dans le sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Madame A_____ une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la charge de l'État de Genève ;

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 ;

communique le présent arrêt à Madame A_____, à l'office cantonal de la population et des migrations, ainsi qu'au secrétariat d'État aux migrations.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :