Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 246/2008/col

Arrêt du 17 novembre 2008
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Commune de Rolle, 1180 Rolle,
recourante, par son conseil communal et au nom de qui agit sa municipalité, représentée par Me Pierre-Alexandre Schlaeppi, avocat,

contre

A._____,
intimé, représenté par Me Philippe Oguey, avocat.

Objet
octroi du droit de cité et de la bourgeoisie,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 23 avril 2008.

Faits:

A.
Ressortissant marocain né le 22 janvier 1980, A._____ est venu en Suisse en 1991 pour accomplir une formation scolaire à l'Institut international de Rolle (Le Rosey). A la fin de l'année 2000, il a adressé aux autorités communales de Rolle une demande en vue d'obtenir la nationalité suisse.
La Municipalité de la commune de Rolle (ci-après: la municipalité) et la commission communale de naturalisation (ci-après: la commission communale) ont entendu A._____ et établi successivement deux rapports. Le second rapport, du 9 octobre 2002, retient qu'une suite favorable peut être donnée à la requête. Le 7 septembre 2005, l'Office fédéral des migrations a donné l'autorisation requise pour une procédure de naturalisation dans le canton de Vaud. Dans un préavis du 22 septembre 2005 à l'intention du conseil communal, la municipalité a proposé d'accorder à l'intéressé la bourgeoisie de Rolle; le 20 janvier 2006, la commission communale a présenté une proposition dans le même sens.
Dans sa séance du 7 février 2006, le conseil communal a refusé d'accorder la bourgeoisie à A._____. Ce dernier a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Par un arrêt rendu le 24 avril 2006, le Tribunal administratif a admis le recours, annulé la décision attaquée - pour violation du droit d'être entendu, plus spécialement du droit d'obtenir une décision motivée - et renvoyé le dossier au conseil communal pour nouvelle décision dans le sens des considérants (arrêt GE.2006.0038).

B.
Après l'arrêt du Tribunal administratif, la municipalité a soumis un nouveau préavis au conseil communal, proposant l'octroi de la bourgeoisie de Rolle à A._____ (préavis municipal n°5 du 11 septembre 2006). La

majorité de la commission du conseil communal chargée d'étudier cet objet a déposé un rapport concluant au refus de la bourgeoisie. En revanche, une minorité de la commission s'est prononcée en faveur de la proposition de la municipalité. En commission, la question des diplômes obtenus par l'intéressé a été débattue; la majorité a estimé que A._____, entendu à ce sujet, lui avait menti et que par conséquent elle ne pouvait objectivement pas lui accorder une totale confiance.
Après le dépôt des rapports de majorité et de minorité de la commission du conseil communal, la municipalité a invité A._____ à produire des attestations ou des diplômes relatifs à ses études. L'Institut Le Rosey a également été prié de donner des précisions sur la scolarité suivie.
Dans sa séance du 8 mai 2007, le conseil communal a décidé de ne pas accorder la bourgeoisie de Rolle à A._____.

C.
Le 25 juin 2007, A._____ a recouru au Tribunal administratif contre la décision négative du conseil communal. Il a conclu, à titre principal, à ce que la bourgeoisie de Rolle lui soit accordée.
La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (laquelle a succédé au Tribunal administratif le 1er janvier 2008) a admis le recours par un arrêt rendu le 23 avril 2008. En conséquence, elle a prononcé l'annulation de la décision du conseil communal du 8 mai 2007 et le retour du dossier à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants (ch. II du dispositif). Dans les considérants de son arrêt, la juridiction cantonale s'est référée à l'art. 5 ch. 5 de l'ancienne loi cantonale du 29 novembre 1955 sur le droit de cité vaudois (aLDCV), qui dispose que ¨pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit [...]n'avoir pas subi de condamnation pour délit grave et intentionnel, être d'une probité avérée et jouir d'une bonne réputation¨(l'art. 8 ch. 4 de la nouvelle loi cantonale sur le droit de cité vaudois, du 28 septembre 2004 [LDCV], a la même teneur). Elle a interprété la notion de ¨probité¨(consid. 8b) puis examiné l'argument de la majorité de la commission du conseil communal, laquelle avait retenu un mensonge de l'intéressé au sujet de ses diplômes; à ce propos, la Cour a conclu qu'il n'était ¨pas avéré que le recourant ait menti au sujet des diplômes qu'il détenait¨
(consid. 8c in fine). En défintive, la Cour de droit administratif et public a considéré ce qui suit (consid. 8d):
Äu vu des considérants qui précèdent, la décision attaquée repose sur des motifs infondés. Force est ainsi de constater que l'autorité municipale a abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la bourgeoisie communale au recourant au motif qu'il n'était pas d'une probité avérée au sens de l'art. 5 ch. 5 aLDCV. La bourgeoisie communale requise par l'intéressé devra par conséquent lui être octroyée.¨

D.
Par un acte intitulé ¨recours en matière de droit public et recours constitutionnel subsidiaire¨, la commune de Rolle (soit son conseil communal) demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du Tribunal cantonal en ce sens que la décision communale du 8 mai 2007, refusant la bourgeoisie à A._____, est confirmée. Elle conclut en outre à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire au Tribunal cantonal ou au conseil communal pour nouvelle décision. La commune recourante se plaint d'une violation de son autonomie et d'une application arbitraire de normes du droit cantonal régissant l'octroi du droit de cité.
A._____ conclut au rejet du recours. La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal se réfère à son arrêt.

E.
Par ordonnance du 13 juin 2008, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par la recourante.

Considérant en droit:

1.
La décision attaquée a été rendue dans une cause de droit public. Elle se rapporte cependant à une demande de naturalisation ordinaire, au sens des art. 12 ss de la loi sur la nationalité (LN; RS 141.0). En vertu de l'art. 83 let. b LTF, la voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) n'est donc pas ouverte. Le présent recours doit par conséquent être traité exclusivement comme un recours constitutionnel subsidiaire au sens des

art. 113 ss LTF.

2.
Une commune peut saisir le Tribunal fédéral, notamment par la voie du recours constitutionnel, en se plaignant d'une violation de son autonomie, pour autant qu'elle soit atteinte par l'acte attaqué en tant que détentrice de la puissance publique ? ce qui est manifestement le cas en l'espèce.
L'arrêt attaqué, qui est une décision de renvoi à une autorité inférieure, a un caractère incident. L'affaire a cependant été renvoyée à l'organe délibérant de la commune recourante, afin qu'il statue à nouveau. En pareil cas, la jurisprudence admet qu'il peut en résulter un préjudice irréparable, au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF (par renvoi de l'art. 117 LTF), pour la commune qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal cantonal sans pouvoir ensuite attaquer la nouvelle décision qu'elle est tenue de rendre (ATF 133 II 409 consid. 1.2 p. 412). Le recours au Tribunal fédéral est donc recevable de ce point de vue. La commune a agi en temps utile (art. 100 al. 1 LTF, par renvoi de l'art. 117 LTF) et selon les formes prescrites par la loi. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

3.
L'art. 50 al. 1 Cst. dispose que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. En droit cantonal vaudois, comme cela est exposé dans l'arrêt attaqué, les communes jouissent d'une autonomie en matière d'octroi de la bourgeoisie, car c'est une de leurs ättributions et tâches propres, selon l'art. 2 de la loi cantonale sur les communes, et elles disposent à ce propos d'une liberté de décision relativement grande. Cela n'est pas contesté et il n'y a pas lieu de développer d'autres considérations à ce sujet.
Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral examine sous l'angle de l'arbitraire (cf. art. 9 Cst.) l'application des lois et règlements cantonaux ou communaux; il revoit en revanche librement l'application du droit constitutionnel fédéral et cantonal (cf. ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93; 129 I 410 consid. 2.3 p. 414 et les arrêts cités).

4.
La commune recourante reproche à la Cour de droit administratif et public d'avoir considéré arbitrairement qu'il n'était pas avéré que l'intimé ait menti au sujet des diplômes qu'il détenait. Selon le recours, celui qui demande la naturalisation en mettant en avant faussement des certificats qu'il n'a pas eus n'est pas d'une probité avérée, et sa bonne réputation est largement entamée. En l'espèce, la recourante se plaint donc d'un abus par la Cour cantonale de son pouvoir d'appréciation, lors de l'application de l'art. 5 ch. 5 aLDCV.

4.1 Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, si elle méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153 et les arrêts cités).

4.2 La Cour de droit administratif et public a examiné si, sur la base des renseignements donnés par l'intimé au sujet de sa formation et de ses diplômes, il pouvait être considéré comme étant d'une probité avérée, au sens de l'art. 5 ch. 5 aLDCV. Elle a interprété cette notion en se référant au principe de la proportionnalité, et retenu que la nationalité suisse n'[était]pas réservée à des parangons de vertucar ön peut être d'une probité avérée et jouir d'une bonne réputation sans faire preuve d'une conduite irréprochable(consid. 8b de l'arrêt attaqué).
La commune recourante soutient que les notions juridiques employées à l'art. 5 ch. 5 a LDCV sont volontairement larges (ou indéterminées) et qu'elle dispose par conséquent d'un grand pouvoir d'appréciation. Il s'agit toutefois de notions du droit cantonal, auxquelles la juridiction cantonale peut donner une interprétation valable pour toutes les autorités communales. Il n'est pas insoutenable de considérer que même une personne s'exposant à quelques reproches peut se prévaloir d'un degré de probité suffisant pour devenir bourgeois d'une

commune vaudoise. En d'autres termes, il n'est pas arbitraire d'accorder à la notion de probité avéréeüne portée assez large.
Par ailleurs, la bonne réputation de l'intimé n'est pas mise en doute. Les seuls reproches formulés à son encontre, selon le dossier, se rapportent à la teneur de ses propres déclarations dans le cadre de la procédure de naturalisation, éléments sans influence sur la perception objective de la réputation de l'intéressé jusque là, dans la commune ou dans la région.

4.3 Appréciant les faits résultant de l'instruction, la Cour de droit administratif et public a considéré que l'intimé avait fait preuve d'imprécision, mais n'avait pas menti, en prétendant devant l'autorité cantonale avoir obtenu un baccalauréat anglais, alors que le diplôme ne constituait que l'équivalent américain d'un diplôme de fin de scolarité secondaire en Europe. La Cour cantonale a par ailleurs retenu que si l'intimé n'avait pas produit d'attestation de l'Institut Le Rosey au sujet des contacts entretenus au sein de cette école, cet élément n'était pas déterminant et qu'on ne saurait en particulier pas en déduire qu'il avait laissé un mauvais souvenir. Enfin, à propos de la question, plus délicate, d'un master HEC que l'intimé aurait prétendu avoir obtenu, la Cour cantonale a considéré qu'on ne pouvait pas retenir un mensonge: on ne peut pas, sur la base du dossier, reconstituer avec certitude le contenu des déclarations de l'intimé à ce sujet lors d'une première audition; par ailleurs, interpellé ensuite par la municipalité, il avait d'une part admis ne pas détenir de master, et d'autre part il avait déclaré ne pas se rappeler avoir affirmé, devant la commission du conseil communal, être au bénéfice d'un tel grade.
Cette appréciation de la juridiction cantonale n'apparaît pas insoutenable ni en contradiction manifeste avec la situation effective. Dans son argumentation, la commune recourante n'invoque du reste pas d'autres éléments du dossier, propres par exemple à prouver une volonté de tromper les autorités ou de dissimuler astucieusement des faits décisifs. Elle se borne en définitive à faire valoir que, de son point de vue, les déclarations de l'intimé pouvaient être considérées comme mensongères. Or cela ne suffit pas à démontrer le caractère arbitraire de l'appréciation de la Cour cantonale. Ce grief est donc mal fondé.

5.
La commune recourante soutient que la décision de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal viole son autonomie et qu'elle est arbitraire parce que cette autorité ne s'est pas limitée à annuler la décision attaquée mais qu'elle l'a réformée, en ordonnant l'octroi de la bourgeoisie à l'intimé. La Cour cantonale aurait violé l'art. 52 al. 2 LDCV en outrepassant les compétences claires attribuées par la loi.

5.1 La nouvelle loi cantonale sur le droit de cité (LDCV), adoptée par le Grand Conseil le 28 septembre 2004, est entrée en vigueur le 1er mai 2005. L'arrêt attaqué rappelle que selon la disposition transitoire de l'art. 53 al. 1 LDCV, les demandes de naturalisation déjà transmises au département (pour une décision préalable sur la recevabilité) lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont traitées conformément à la législation ancienne - soit la loi du 29 novembre 1955 (aLDCV). Le Tribunal cantonal a donc considéré que la nouvelle législation n'était pas applicable en l'espèce. Pourtant, il a expressément retenu qu'il fallait respecter le principe d'une motivation des décisions de naturalisation, même s'il n'était pas prévu dans l'ancienne loi. Le Tribunal cantonal a également appliqué directement une règle de procédure de la nouvelle loi, à savoir l'art. 52 LDCV, qui a la teneur suivante:
Art. 52 Recours
1 Les décisions rendues en application de la présente loi par les autorités cantonales et communales sont susceptibles de recours auprès de la Cour de droit administratif et public.
2 En cas d'admission du recours, la Cour de droit administratif et public annule la décision attaquée et renvoie l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision.
L'ancienne loi ne contenait en effet aucune disposition spéciale au sujet du recours au Tribunal cantonal (auparavant au Tribunal administratif - cf. Titre XII aLDCV). L'application du nouveau droit, sur cette question de procédure, n'est au demeurant pas discutée par les parties et il n'y a aucun motif de considérer que les dispositions transitoires excluaient cette solution.

5.2 En renvoyant l'affaire au conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants (ch. II du dispositif) et en précisant, au considérant 8d, que la bourgeoisie communale requise par l'intéressé devra par conséquent lui être octroyée, le Tribunal cantonal contraint l'organe délibérant de la commune à rendre une dé-

cision déterminée. L'arrêt attaqué, tel qu'il est formulé, ne permet pas au conseil communal de refuser l'octroi de la bourgeoisie.
5.2.1 En l'espèce, la Cour de droit administratif et public a examiné les griefs de l'intimé concernant l'une des conditions prévues par le droit cantonal pour l'octroi de la bourgeoisie: celle énoncée à l'art. 5 ch. 5 aLDCV (en l'occurrence l'exigence d'une probité avérée, à mettre en relation avec la bonne réputation - cf. supra, consid. 4). La première décision judiciaire rendue dans cette affaire - l'arrêt du Tribunal administratif cantonal du 24 avril 2006 - n'avait pas traité des conditions matérielles pour l'obtention du droit de cité, car seule une question formelle avait alors été examinée, celle de la motivation de la décision communale. Dans l'arrêt attaqué, la Cour de droit administratif et public ne s'est pas prononcée expressément au sujet des autres conditions pour la naturalisation ordinaire, en particulier la condition de l'intégration à la c̈ommunauté vaudoise(̈art. 5 ch. 7 aLDCV, art. 8 ch. 5 LDCV).
Si le Tribunal cantonal s'était limité, en l'espèce, à annuler la décision attaquée puis à renvoyer l'affaire à la commune pour qu'elle statue à nouveau, mais sans lui donner d'autre instruction, le conseil communal aurait pu décider s'il y avait encore lieu d'examiner d'autres éléments du dossier ou d'autres conditions pour la naturalisation. Cette question n'a cependant pas à être examinée plus en détail dans le présent arrêt.
5.2.2 Dans le système du droit vaudois, la décision d'une autorité communale en matière d'octroi de la bourgeoisie peut être revue par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, saisie d'un recours formé par le candidat à la naturalisation (art. 52 al. 1 LCDV). Le législateur cantonal vaudois a limité à l'annulation le pouvoir de décision du Tribunal cantonal. L'art. 52 al. 2 LDCV prévoit en effet qu'en cas d'admission d'un recours contre une décision communale en cette matière, la Cour compétente annule la décision attaquée et renvoie l'affaire à la commune pour nouvelle décision (le renvoi est, dans cette situation, une simple conséquence de l'annulation et il ne comporte pas d'injonction). La nature cassatoire de ce recours - qui ne peut donc pas tendre à la réforme de la décision attaquée, ni à un renvoi avec des injonctions précises, ce qui équivaut à la réforme - a été soulignée dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif au projet de nouvelle loi sur le droit de cité vaudois (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 24 août 2004, p. 2798). La commune est pourtant liée par les motifs de l'arrêt annulant sa décision: elle ne peut pas à nouveau refuser la bourgeoisie pour
les mêmes raisons, déjà jugées inadmissibles par le Tribunal cantonal (dans l'hypothèse d'un nouveau refus pour des raisons identiques, une exception à la règle de l'art. 52 al. 2 LDCV pourrait alors entrer en considération - cf. TOBIAS JAAG, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, ZBl 106/2005 p. 133).
5.2.3 Lorsque le droit cantonal limite les effets du contrôle judiciaire à l'annulation, à l'exclusion de la réforme (ou du renvoi avec injonction), cette règle de procédure permet à l'autorité politique de conserver la compétence de rendre la décision finale. S'agissant de l'octroi de la bourgeoisie, cet élément est important du point de vue de l'autonomie communale.
Dans le cas particulier, la Cour de droit administratif et public a retenu que l'art. 52 al. 2 LDCV était applicable mais elle a néanmoins rendu une décision allant au-delà de la simple annulation. Elle a donc violé une norme claire, qui est une règle de principe dans ce contexte. Le renvoi de l'affaire à la commune avec l'injonction d'octroyer la bourgeoisie à l'intimé résulte donc d'une application arbitraire du droit de procédure et viole par conséquent l'autonomie communale. Le second grief du recours est fondé.

5.3 Il s'ensuit que les conclusions subsidiaires du recours constitutionnel doivent être admises et que l'arrêt attaqué doit être réformé (cf. art. 107 al. 2 LTF, par renvoi de l'art. 117 LTF) dans ce sens que la conséquence de l'admission du recours cantonal doit être le renvoi de l'affaire au conseil communal pour nouvelle décision, sans autre injonction (nouveau ch. II du dispositif de l'arrêt attaqué). Le sort des frais et dépens de la procédure cantonale de recours (ch. III et IV du dispositif) n'a pas à être revu.

6.
Un émolument judiciaire réduit doit être mis à la charge de l'intimé, qui succombe; la commune est quant à elle dispensée de par la loi du paiement des frais de justice (art. 65 al. 1 et art. 66 al. 1 et 4 LTF). La commune recourante, qui obtient en grande partie gain de cause alors qu'elle exerce ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF; ATF 134 II 117). Quand bien même le recours n'est, d'un point de vue formel, que partiellement admis, il ne se justifie pas d'allouer des dépens à l'intimé (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est partiellement admis et le ch. II du dispositif de l'arrêt du 23 avril 2008 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud est réformé dans le sens suivant:
ÏII. La décision du Conseil communal de Rolle du 8 mai 2007 est annulée et le dossier lui est retourné pour nouvelle décision.¨
Le recours est rejeté pour le surplus.

2.
Une partie des frais judiciaires, arrêtée à 1'000 fr., est mise à la charge de l'intimé A._____.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 17 novembre 2008
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Féraud Jomini