

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/149/2019-NAT

ATA/914/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 21 mai 2019

dans la cause

Monsieur A_____ et Madame B_____
représentés par Me Martine Gardiol, avocate

contre

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

EN FAIT

- 1) Madame B_____, née en 1954 en Italie, et Monsieur A_____, né en 1958 en Italie, tous deux ressortissants italiens, sont domiciliés à Genève, dans la commune de Meyrin, depuis juillet 2000. Ces époux ont auparavant vécu en France voisine. Ils sont propriétaires de leur logement à Meyrin ainsi que de diverses propriétés sises à l'étranger, notamment en France.

Titulaire d'un doctorat en physique obtenu dans une université française, M. A_____ travaille en tant que physicien appliqué, depuis 1985, à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire connue sous l'acronyme « CERN ». Au bénéfice d'un doctorat en médecine délivré par l'Université de Genève, Mme B_____, médecin psychiatre et psychothérapeute, exerce son activité en tant qu'indépendante depuis 2013, après avoir travaillé entre 1990 et 2013 aux Hôpitaux universitaires de Genève.

Les époux A_____ et B_____ jouissent du statut diplomatique sous certaines réserves pour l'épouse. M. A_____ est un haut fonctionnaire international au bénéfice d'une carte de légitimation octroyée par le département fédéral des affaires étrangères (ci-après : DFAE). Ayant déposé sa carte de légitimation à la Mission suisse, Mme B_____ est, depuis septembre 2000, titulaire d'une autorisation de séjour « Ci » l'autorisant à exercer une activité lucrative.

- 2) Le 21 décembre 2017, les époux A_____ et B_____ ont adressé, par courrier recommandé, à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM), une demande de naturalisation suisse et genevoise accompagnée de plusieurs pièces.

Parmi celles-ci, figuraient les extraits – vierges – du casier judiciaire suisse desdits époux ainsi que les extraits du registre des poursuites attestant qu'ils ne faisaient l'objet d'aucune poursuite ni acte de défaut de biens. Ces documents dataient de mi-décembre 2017. Leurs bordereaux et avis de taxation relatifs aux impôts cantonaux et communaux (ci-après : ICC) et à l'impôt fédéral direct (ci-après : IFD) de l'année 2015 étaient également joints. Ils étaient, à ce titre, invités, fin avril 2017, à payer à l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC), la somme de CHF 59'176.30 avant le 29 mai 2017.

Ladite demande était aussi accompagnée de deux attestations de l'AFC datant des 20 mars et 15 décembre 2017. Selon celles-ci, les époux A_____ et B_____ n'avaient pas acquitté l'intégralité de l'ICC (revenu et fortune) et de l'IFD au 17 mars respectivement 15 décembre 2017, mais étaient au bénéfice d'un

arrangement accordé par l'AFC pour le paiement des montants dus et le respectaient.

Selon l'attestation fiscale du 20 mars 2017, ils devaient la somme globale de CHF 11'830.30 pour les ICC et IFD de 2014 et la somme de CHF 23'619.20 – payables au 1^{er} avril 2017 – pour l'IFD 2016 selon le bordereau provisoire. Ils bénéficiaient d'un arrangement accordé le 22 septembre 2016 à raison de CHF 3'942.- à verser par mois de mi-octobre 2016 à mi-mai 2017. Ils étaient alors à jour avec le paiement des acomptes de l'année en cours.

Selon l'attestation fiscale du 15 décembre 2017, ils devaient la somme totale de CHF 23'820.95 pour les ICC et IFD de 2015 et la somme de CHF 4'688.95 pour l'IFD 2016 selon le bordereau provisoire. Ils bénéficiaient d'un arrangement accordé le 11 juillet 2017 à raison de CHF 4'075.45 à verser par mois du 15 août 2017 au 15 avril 2018, date à laquelle une mise au point de la situation serait faite et le cas échéant un nouvel arrangement convenu. Ils n'étaient alors pas à jour avec le paiement des acomptes de l'année en cours.

- 3) 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).
- 4) Le 11 juillet 2018, l'OCPM a accordé un délai aux époux A_____ et B_____ pour exercer leur droit d'être entendu. Au 31 décembre 2017, leur dossier ne comportait pas une attestation de l'administration fiscale certifiant le paiement intégral des impôts. Ils ne remplissaient ainsi pas « les conditions » de l'art. 11 al. 1 let. c du règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (RNat – A 4 05.01), de sorte que la procédure de naturalisation ne pouvait pas être engagée en vertu de l'art. 11 al. 6 let. b RNat.
- 5) Le 9 août 2018, les époux A_____ et B_____ ont expliqué leur situation à l'OCPM. Ils s'acquittaient régulièrement de leurs acomptes. Leur imposition avait été revue à la hausse en raison de l'augmentation considérable des revenus de Mme B_____ qui s'était mise à son compte. Il était difficile d'évaluer l'impact fiscal d'une prise d'activité indépendante. Leur retard n'était lié ni à un manquement ni à une faute de leur part, mais aux retards de leur fiduciaire chargée d'établir leurs déclarations d'impôts. Vu l'importance de la somme encore due, ils avaient convenu un arrangement de paiement avec l'autorité fiscale, qu'ils respectaient rigoureusement. Ils sollicitaient qu'à titre exceptionnel, l'arrangement de paiement, le respect de ce dernier et les paiements réguliers des acomptes soient considérés comme s'ils s'étaient acquittés intégralement de leurs impôts à la fin de l'année 2017. Occupant une position sociale élevée avec une retraite assurée et des actifs sous forme de plusieurs biens immobiliers, ils ne présentaient aucun risque de tomber dans l'indigence.

Ils joignaient un document du 17 juillet 2018 de leur fiduciaire attestant les informations suivantes. Celle-ci avait établi la déclaration fiscale des intéressés de 2016 en date du 29 janvier 2018, qui avait donné lieu à une taxation le 12 avril 2018. En raison d'une surcharge de travail, elle établirait leur déclaration d'impôts de 2017 dans le courant de l'automne 2018. Elle précisait que les époux A_____ et B_____ avaient pris du retard dans le paiement de leurs impôts parce que les acomptes provisionnels étaient trop bas par rapport à la nouvelle activité indépendante de l'épouse et qu'ils avaient obtenu des arrangements de l'AFC pour régulariser leur situation.

Une nouvelle attestation de l'AFC datée du 25 juillet 2018 était également produite. Selon ce document, les intéressés n'avaient pas acquitté l'intégralité de l'ICC (revenu et fortune) et l'IFD au 24 juillet 2018. Ils devaient la somme de CHF 67'769.65 pour l'ICC 2016 et celle de CHF 7'088.10 pour l'IFD 2016. Ils étaient, pour le paiement de ces montants, au bénéfice de deux arrangements accordés le 9 mai 2018 à raison de CHF 5'280.- et de CHF 1'136.30 à verser à chaque fin de mois du 31 mai 2018 au 31 juillet 2019. À cette date, leur situation serait rediscutée et un nouvel arrangement pourrait être convenu. Lesdits arrangements étaient respectés. Les intéressés étaient à jour avec le paiement des acomptes de l'année en cours.

- 6) Par décision du 28 novembre 2018, déclarée exécutoire nonobstant recours, l'OCPM a refusé d'engager la procédure de naturalisation en faveur des époux A_____ et B_____ en application de l'art. 11 al. 6 let. b RNat.

Au 31 décembre 2017, ils n'avaient pas été en mesure de présenter une attestation de l'AFC certifiant l'acquittement intégral de leurs impôts. Leur dossier ne comportait pas tous les documents requis au moment du dépôt de la demande. Le secteur « naturalisations » n'avait à cet égard aucune marge de manœuvre. Par ailleurs, une personne imposable pouvait, en tout temps, modifier ses acomptes par le biais d'une procédure simple et rapide sur internet ou sur demande auprès de l'autorité compétente, la modification des acomptes ayant principalement pour but d'adapter ceux-ci, au cours de l'année fiscale, en cas d'augmentation ou de diminution importante des revenus. Dès lors, la condition prévue à l'art. 11 al. 1 let. c RNat n'était toujours pas remplie.

- 7) Les époux A_____ et B_____ ont contesté cette décision, dans le délai de recours, auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation. Ils sollicitaient à titre préalable l'octroi de l'effet suspensif au recours, à titre principal le renvoi de la cause à l'OCPM pour nouvelle décision et à titre subsidiaire à ce que la procédure de naturalisation soit engagée.

Ils reprenaient l'argumentation développée devant l'OCPM. L'intéressée employait cinq personnes sans passer par le biais d'une société, ce qui lui aurait

permis de distinguer son salaire des revenus de la société issus de son activité économique et ainsi d'éviter de subir une hausse d'impôts importante et difficile à anticiper au vu des dépenses qu'elle avait dû assumer notamment en termes de locations de locaux et d'engagement de personnel. Le caractère très particulier et exceptionnel de leurs arriérés d'impôts devait être pris en compte afin de traiter leur situation de manière équitable et sans arbitraire, ce d'autant plus que la chambre de céans avait, dans une autre affaire concernant une candidate à la naturalisation illettrée et sans ressources financières – ce qui n'était pas leur cas –, pris en compte les circonstances particulières pour atténuer certains critères sous peine d'arbitraire. De plus, la rigueur de la décision litigieuse leur faisait subir un dommage irréparable du fait du statut de diplomate de l'intéressé, devenu incompatible avec une procédure de naturalisation.

- 8) L'OCPM a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif ainsi que du recours. Il a souligné le caractère clair et univoque de l'art. 11 al. 1 let. c RNat ainsi que la volonté du législateur et du constituant genevois de simplifier et accélérer le traitement des procédures de naturalisation. L'examen des conditions de recevabilité de la demande à l'aune de l'art. 11 RNat était de la seule compétence du secteur « naturalisations », alors que l'appréciation de la réalisation des conditions matérielles – prévues à l'art. 12 LN – dans un cas donné incombait exclusivement au Conseil d'État étant précisé que l'instruction des dites conditions relevait de la compétence du service précité.
- 9) Les recourants ont persisté dans leurs conclusions.
- 10) Le 18 mars 2019, le juge délégué a entendu les parties. Les recourants ont produit de nouvelles pièces.
- a. Selon une nouvelle attestation de l'AFC du 12 mars 2019, les époux n'avaient, à cette date, pas acquitté l'intégralité des impôts dus relatifs au revenu et à la fortune. Ils devaient la somme totale de CHF 74'576.40 s'agissant de l'ICC 2016 et 2017 et de l'IFD 2017, ainsi que le montant de CHF 6'319.- pour l'ICC 2018 (acompte) et celui de CHF 21'691.10 pour l'IFD 2018 (bordereau provisoire). Toutefois, ils étaient au bénéfice d'un arrangement – respecté – accordé le 4 mai 2018 à raison de CHF 5'280.- par mois du 31 mai 2018 au 31 juillet 2019.
- b. Mme B_____ était devenue indépendante le 1^{er} septembre 2013 et ne s'attendait pas à une telle augmentation de ses revenus. Le couple avait continué à verser les acomptes tels que fixés selon ses précédents revenus. Peu après le début de son activité indépendante, elle avait changé de locaux professionnels pour avoir plus de place. Elle avait dépensé plus en engageant un futur confrère qu'elle formait, quatre psychologues et une secrétaire. Elle avait ainsi craint de ne pas pouvoir faire face à toutes ces dépenses, raison pour laquelle le couple n'avait pas sollicité un changement des acomptes provisionnels. Elle se rendait, après coup,

compte qu'elle aurait dû procéder à cette modification. Les époux A_____ et B_____ étaient en mesure de solder, à fin avril 2019, les arriérés d'impôts relatifs à 2016 et 2017. Au moment du changement de loi, leurs moyens ne leur permettaient pas de solder rapidement l'intégralité de leur dette fiscale. Une assurance-vie était entretemps venue à échéance et leur permettait ainsi de régler l'entier de leur dette fiscale pour 2016 et 2017.

c. Selon le représentant de l'OCPM, l'art. 11 RNat ne laissait aucune marge d'appréciation. Les éléments nouveaux ne permettaient pas de revenir sur leur décision. Cela créerait un précédent, incompatible avec le principe de l'équité à l'égard des autres personnes dans la même situation et irait aussi à l'encontre des prérogatives que la loi accordait au secteur « naturalisations ».

d. À l'issue de l'audience, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente par les destinataires de la décision litigieuse, 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 et art. 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le présent litige soulève la question de la conformité au droit du refus d'engager la procédure de naturalisation, décidé par le secteur naturalisations du service Suisses de l'OCPM, au motif que l'attestation fiscale fournie par les recourants ne certifie pas l'acquittement intégral de leurs impôts au 31 décembre 2017.
- 3) S'agissant du droit applicable à la présente affaire, l'art. 50 al. 1 LN 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).

La demande de naturalisation des intéressés ayant été reçue par 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.

- 4) 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 ; ATA/417/2016 du 24 mai 2016 consid. 3b 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 ; ATA/417/2016 précité consid. 5a).

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).

- 5) 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 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 du 4 février 2015 consid. 5.3.2 ; ATA/1285/2015 du 1^{er} décembre 2015 consid. 3e).

- 6) Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., 2012, p. 621s, 624 et 650; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., 2018, n. 448, 467 ss et 476 ss).

Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs est implicitement contenu dans la Constitution fédérale (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., Vol. I, p. 458). Il s'agit d'un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 119 Ia 28 consid. 3 ; 118 Ia 305 consid. 1a).

Dans le canton de Genève, l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 114 Ia 286 consid. 5a ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2 ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3a ; ACST/28/2018 du 12 décembre 2018 consid. 8b).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2b ; ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e ; ATA/391/2007 du 7 août 2007 consid. 6). Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une

longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont elles-mêmes valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, y compris en cas de rapport de droit spécial tel que le droit de la fonction publique (ATF 128 I 113 consid. 3c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 497). Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/52/2015 précité consid. 2b ; ATA/585/2014 précité consid. 4e ; ATA/391/2007 précité consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 543 ss.).

Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative. Les ordonnances d'exécution concrétisent les règles qui figurent dans la loi en précisant les modalités pratiques de son application, les questions d'organisation et de procédure, ou les termes légaux vagues et imprécis. Elles doivent rester dans le cadre tracé par la loi ; elles ne peuvent contenir que des normes dites secondaires. Une norme secondaire est une règle qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Par contre, les ordonnances de substitution fondées sur une délégation législative contiennent des normes dites primaires. Une norme primaire est une règle dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base, une règle qui étend ou restreint le champ d'application de cette loi, confère aux particuliers des droits ou leur impose des obligations dont la loi ne fait pas mention. Ces normes primaires doivent toutefois respecter le cadre légal défini par la clause de délégation législative ; celle-ci doit notamment être ancrée dans la loi formelle et indiquer le contenu essentiel de la réglementation (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 104 Ib 205 consid. 3b ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2c ; ATA/571/2014 du 29 juillet 2014 consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 540 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss et 251 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 323 ss et 371).

Pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire, il faut interpréter la loi quelle que soit la nature de la norme (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss).

- 7) De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (ATA/319/2018 du 10 avril 2018

consid. 6a et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 345 ss n. 2.7.3). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. (ATF 138 I 410 consid. 3.1 ; ATA/614/2017 du 30 mai 2017 consid. 4). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 141 V 455 consid. 6.1 p. 462 et l'arrêt cité ; ATA/43/2016 du 19 janvier 2016 et les arrêts cités ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3^{ème} éd., 2013, p. 786 ss n. 2337 ss). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/1200/2017 du 22 août 2017 consid. 6a ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 352 ss n. 2.7.4.2).

- 8) 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 ; 128 II 97 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.2).

- 9) 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).

a. Selon le Message du Conseil fédéral du 26 août 1987 concernant la révision de la loi sur la nationalité du 23 mars 1990 (FF 1987 III 285, 296), le candidat à la naturalisation doit avoir bonne réputation en matière pénale et en matière de poursuites et faillites. De plus, son comportement lors de l'exercice de ses droits et de l'accomplissement de ses devoirs doit pouvoir être pris en compte. D'après le Message du Conseil fédéral du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (FF 2011 2639, 2647), le respect de l'ordre juridique comprend notamment le respect de décisions des

autorités et l'observation des obligations de droit public ou des engagements privés (par exemple, absence de poursuites ou de dettes fiscales, paiement ponctuel des pensions alimentaires).

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 : Manuel ; consultable sur internet à l'adresse « <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/buergerrecht.html> »), qui est applicable *ratione temporis* en conformité avec l'art. 50 LN et dont la chambre de céans, bien qu'elle n'y soit pas liée, peut tenir compte au titre de l'expression d'une pratique (ATA/269/2019 du 19 mars 2019 consid. 6i et les références citées). Le chapitre 4 du Manuel porte sur les conditions générales et les critères de naturalisation (ci-après : chapitre 4 du Manuel). Concernant la condition de l'aptitude à la naturalisation, les critères matériels sont généralement identiques pour l'ensemble des modes de naturalisation (ex : le respect de l'ordre juridique ou l'absence de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure) ou au moins comparables (ex : intégration selon l'art. 14 LN pour la naturalisation ordinaire et intégration selon l'art. 26 LN pour la naturalisation facilitée ; chapitre 4 du Manuel, p. 3).

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, notamment aussi de facteurs tels que l'âge, la formation, les handicaps, etc. Les conditions d'intégration requises sont en règle générale examinées lors d'un entretien entre le requérant et l'autorité compétente pour la naturalisation. Certains cantons exigent la passation de tests de langue et de naturalisation (chapitre 4 du Manuel, p. 24). Dans le cadre d'une naturalisation ordinaire, 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 (chapitre 4 du Manuel, p. 26). S'agissant de la conformité à la législation suisse, applicable tant pour la naturalisation ordinaire que la naturalisation facilitée, 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 (chapitre 4 du Manuel, p. 34). Une réputation financière exemplaire inclut, selon le SEM, l'absence d'actes de défaut de biens et de poursuites, mais aussi la satisfaction aux obligations fiscales à l'égard de la collectivité (chapitre 4 du Manuel, p. 40).

La satisfaction à l'obligation fiscale figure au nombre des obligations à l'égard de la collectivité et revêt à cet égard une importance élevée pour la naturalisation (chapitre 4 du Manuel, p. 42). Sur cette question, le chapitre 4 du Manuel fait entre autres deux distinctions pertinentes pour la présente affaire : la

procédure en cas d'impayés d'impôt (p. 42) et les cas particuliers tels que la conclusion d'un accord de paiement avec les autorités fiscales (p. 43).

Par rapport aux impayés d'impôt, le chapitre 4 du Manuel distingue le cas de la naturalisation ordinaire et celui de la naturalisation facilitée (p. 42). Dans le premier cas, l'examen de la réputation financière est généralement laissé aux cantons, la Confédération pouvant toutefois s'opposer à la délivrance de l'autorisation de naturalisation si elle constate l'existence de dettes fiscales ou d'actes de défaut de biens d'une valeur supérieure à CHF 50'000.-. Dans le second cas, si le requérant n'a pas respecté l'échéance de paiement de ses impôts, il doit prouver qu'il a conclu un accord de paiement avec les autorités fiscales et qu'il honore les obligations qui lui incombent ou qu'il a bénéficié d'une exonération fiscale ou d'un report de paiement (il doit remettre à cet effet une confirmation délivrée par les autorités fiscales). Concernant cette seconde hypothèse, il y a lieu de préciser que le Tribunal fédéral a jugé que la pratique qui vient d'être évoquée (relative à la naturalisation facilitée) devait en principe être approuvée malgré son schématisation (arrêts du Tribunal fédéral 1C_599/2018 du 2 avril 2019 consid. 2.2 ; 1C_50/2009 du 26 février 2009 consid. 2.2.), étant précisé qu'il avait, dans une affaire, confirmé le refus de la naturalisation facilitée parce que le recourant, dans l'exécution de ses dettes, avait choisi celles qu'il entendait honorer et laissé de côté celles contractées à l'égard de la collectivité, démontrant ainsi qu'il n'entendait pas respecter l'ordre juridique suisse (arrêt du Tribunal fédéral 5A.3/1997 du 1^{er} mai 1997 consid. 3b).

Quant au cas particulier susmentionné, si le requérant a conclu un accord de paiement avec les autorités fiscales, le SEM lui demande de prouver qu'il a respecté à trois reprises au moins l'échéance de paiement convenue. Cela vaut également lorsque le requérant a conclu l'accord après que le SEM a rejeté sa demande pour arriérés d'impôt. Lorsque le requérant effectue des paiements pour s'acquitter de dettes fiscales sans avoir conclu d'accord de paiement avec les autorités, les conditions ne sont pas réputées réunies (chapitre 4 du Manuel, p. 43).

c. Dans une affaire (mentionnée au chapitre 4 du Manuel p. 44) concernant une réglementation du canton de Bâle-Ville, selon laquelle une personne n'est pas intégrée si entre autres elle ne respecte pas ses obligations financières, le Tribunal fédéral a rejeté le recours constitutionnel subsidiaire d'un couple recourant contre le refus de leur demande de naturalisation ordinaire. Il n'était pas arbitraire, du point de vue du résultat, d'estimer que la condition de l'intégration n'était alors pas remplie. Toutefois, se baser uniquement sur des paiements ouverts ou des dettes non réglées – faisant l'objet de poursuites mais ne concernant pas des arriérés d'impôts – ne constituait pas un motif suffisant pour affirmer qu'il y avait non-respect de l'ordre juridique suisse (arrêt du Tribunal fédéral 1D_3/2012 du 29 avril 2013 consid. 2.6). La demande d'assistance judiciaire gratuite des recourants a été admise.

Dans une autre affaire, le Tribunal fédéral a confirmé le rejet d'une demande de naturalisation ordinaire par une commune vaudoise. Selon la loi cantonale, pour demander la naturalisation vaudoise, l'étranger doit entre autres, outre les conditions posées par le droit fédéral, « être prêt à remplir ses obligations publiques ». Lors du dépôt de sa demande, le requérant faisait l'objet de poursuites pour un montant de presque CHF 38'000.- et d'actes de défaut de biens à hauteur d'environ CHF 24'600.-, en particulier pour des dettes d'impôt. La juridiction cantonale avait également relevé qu'au vu des montants dus par l'intéressé à ses créanciers et notamment à l'autorité fiscale, l'autorité communale pouvait raisonnablement estimer que les conditions de la demande ne seraient pas remplies dans un délai d'un an au plus et renoncer à suspendre la procédure. Le refus de la naturalisation étant fondé sur le fait que l'intéressé avait des dettes qu'il n'établissait pas pouvoir honorer dans l'année qui suivait, le Tribunal fédéral a jugé que cette motivation n'était ni arbitraire ni discriminatoire (arrêt du Tribunal fédéral 1D_6/2016 du 5 janvier 2017 consid. 4).

D'après le Tribunal fédéral, lorsqu'il s'agit d'examiner l'intégration d'un candidat à la naturalisation, notamment son intégration locale, les autorités cantonales et communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation dont notre Haute Cour ne revoit l'exercice qu'avec retenue. Selon la jurisprudence, il ne se justifie toutefois pas de faire de l'intégration locale le seul critère d'intégration déterminant. En effet, la notion d'intégration comprend une vaste gamme de critères, au nombre desquels figurent notamment le respect de la Constitution et de l'ordre juridique suisse, la participation à la vie sociale, les connaissances linguistiques et l'intégration professionnelle. Il est ainsi indispensable, dans chaque cas particulier, de procéder à une évaluation générale et d'examiner la réalisation de ces différents critères à la lumière de la situation personnelle et sociale du recourant (arrêt du Tribunal fédéral 1D_2/2017 du 22 mars 2017 consid. 3.1).

10) 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, dans sa teneur actuelle et dans sa teneur antérieure à la dernière modification législative entrée en vigueur le 4 avril 2018 – ci-après : aLNat). Selon l'art. 210 al. 2 Cst-GE, 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.

a. Le candidat doit notamment remplir les conditions d'aptitude prévues à l'art. 12 LNat, à savoir : avoir avec le canton des attaches qui témoignent de son adaptation au mode de vie genevois (let. a) ; respecter la sécurité et l'ordre publics (let. b ; cf. la teneur de l'art. 12 let. b aLNat : ne pas avoir été l'objet d'une ou de plusieurs condamnations révélant un réel mépris des lois) ; 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 garantis par la Cst-GE.

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, thèse, 2008, p. 244 ; ATA/179/2013 du 19 mars 2013 consid. 13).

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. Sous l'intitulé « Introduction de la requête », l'art. 11 RNat (inchangé depuis le 1^{er} juin 2017 sous réserve de modifications de dénominations) précise les documents qui doivent obligatoirement accompagner la demande de naturalisation (al. 1 à al. 5).

Parmi les documents obligatoires en vertu de l'art. 11 al. 1 RNat, figurent : une attestation de l'administration fiscale, datant de moins de 3 mois, certifiant que le candidat a intégralement acquitté ses impôts (let. c) ; une attestation de l'office cantonal des poursuites, datant de moins de 3 mois, certifiant qu'il n'a fait l'objet d'aucune poursuite en force ni acte de défaut de biens dans les 5 ans (let. d) ; un extrait du casier judiciaire central, datant de moins de 3 mois, ne comportant aucune condamnation révélant un réel mépris de nos lois (let. e).

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 présente loi 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 de la présente loi sont remplies. Le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé est chargé de l'application de la LNat (art. 1 al. 1 RNat). Il délègue cette tâche au service cantonal des naturalisations sous réserve – in casu non pertinente – des attributions conférées au service état civil et légalisations (art. 1 al. 2 RNat).

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.

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 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.

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. La condition prévue à l'art. 11 al. 1 let. c RNat n'a, à ce jour, pas donné lieu à une jurisprudence de la chambre de céans. Celle-ci s'est, en revanche, déjà prononcée sur l'exigence ancrée aux art. 12 let. b aLNat et 11 al. 1 let. e RNat.

Dans une affaire jugée en mars 2017 (ATA/351/2017 du 28 mars 2017), la chambre administrative a annulé la décision de l'OCPM refusant d'entrer en matière sur une requête de naturalisation ordinaire formée par un fonctionnaire international. L'OCPM s'était fondé sur une condamnation pénale prononcée à l'encontre du requérant pour violation grave des règles de la circulation routière, ce qui révélait, d'après cette autorité, un réel mépris de cette législation. Rappelant que la notion de « condamnations révélant un réel mépris des lois » figurant aux art. 12 let. b aLNat et 11 al. 1 let. e RNat constituait une question de fond relevant de la compétence du Conseil d'État, chargé de statuer sur les demandes de naturalisation, la chambre de céans a relevé que le requérant avait transmis un extrait du casier judiciaire. 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.

- 11) En l'espèce, il n'est pas contesté que les recourants ont remis en décembre 2017 à l'OCPM deux attestations de l'AFC, dont l'une datait de moins de trois mois, conformément aux exigences de nature formelle posées à l'art. 11 al. 1 let. c RNat. Le problème est que le contenu des deux attestations produites ne correspond pas à ce qui est prévu dans cette disposition réglementaire, à savoir l'acquittement intégral des impôts. La question à trancher est donc de savoir si le service compétent de l'OCPM pouvait, pour ce motif, refuser d'engager la procédure de naturalisation sur la base de la let. b de l'art. 11 al. 6 RNat, exigeant que « tous les documents requis sont présentés », étant précisé que cela a pour conséquence de priver les recourants à la fois d'une enquête sur leur situation et de l'appréciation de celle-ci par le Conseil d'État. La question de leur titre de séjour n'est pas déterminante dans le cas d'espèce, soumis à l'ancien droit.

L'acquittement intégral des impôts est une condition figurant au seul art. 11 al. 1 let. c RNat. Elle n'est mentionnée ni dans la LNat ni dans l'aLN. Il ne s'agit pas d'une condition de naturalisation au sens de l'une de ces deux lois. Elle peut cependant être rattachée à l'art. 12 let. c LNat (exigeant une bonne réputation du candidat étranger) et à l'art. 14 let. c aLN (exigeant la conformité à l'ordre juridique suisse). Ces deux dispositions concernent l'aptitude du requérant à la naturalisation, à savoir une condition matérielle de naturalisation. L'absence de dettes fiscales peut, dans ce cadre légal, être considérée comme un élément important à prendre en compte dans le cadre de l'application de ces deux normes.

Du point de vue du droit fédéral, la question du règlement des dettes fiscales est une donnée importante. Toutefois, comme cela a été exposé plus haut, la pratique du SEM et la jurisprudence du Tribunal fédéral admettent, en cas d'arriérés d'impôts, la prise en compte d'un accord de paiement avec les autorités fiscales à condition que le candidat à la naturalisation l'honore et prouve qu'il a respecté à trois reprises au moins l'échéance de paiement convenue. Lors du dépôt de leur demande, les recourants ont produit deux attestations de l'autorité fiscale prouvant le respect de leur arrangement fiscal à plus de trois reprises. Ils ont continué à honorer l'accord de paiement concernant leurs arriérés d'impôts, ce qui est attesté par l'attestation fiscale du 25 juillet 2018 produite devant l'autorité intimée ainsi que par l'attestation fiscale du 12 mars 2019 produite dans le cadre de la présente procédure de recours. Dans ces circonstances, l'existence de dettes fiscales lors du dépôt de la requête en naturalisation des recourants en décembre 2017 – dont le montant total ne dépassait alors pas la somme de CHF 50'000.- – n'est pas, au regard du droit fédéral, un motif suffisant pour écarter d'emblée leur demande.

Certes, le droit fédéral permet, comme évoqué ci-dessus, aux cantons de prévoir des exigences concrètes supplémentaires en matière d'aptitude. Toutefois,

malgré l'importance incontestable de ce type de donnée, l'acquittement intégral des impôts n'est pas une condition d'aptitude prévue à l'art. 12 LNat. Il ne peut s'agir, vu la clause de délégation en faveur de l'exécutif genevois de l'art. 54 al. 1 LNat, que d'un critère à prendre en compte lors de l'examen des conditions de l'art. 12 LNat, en particulier sous l'angle de la bonne réputation – financière – des candidats. L'absence d'acquittement intégral des impôts ne permet ainsi pas en soi d'exclure la réalisation d'une de ces conditions, en particulier s'agissant de celle de l'art. 12 let. c LNat exigeant la bonne réputation du candidat à la naturalisation. Dans la mesure où « la bonne réputation » est une notion juridique indéterminée, elle implique une large part d'appréciation et doit être précisée dans le cadre d'un examen global et concret de la situation des requérants. Ainsi, seule une exigence de nature purement formelle – telle que l'obligation de produire une attestation fiscale récente sur la question du règlement des impôts, par opposition à l'acquittement intégral des impôts – peut être assortie de la conséquence prévue à l'art. 11 al. 6 RNat, sans enfreindre la clause de délégation contenue à l'art. 54 al. 1 LNat et le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, une telle exigence permet de préciser la condition de la « bonne réputation » prévue à l'art. 12 let. c LNat en recueillant entre autres des renseignements sur le respect des obligations fiscales par les candidats, sans toutefois créer, à leur charge et en l'absence d'un fondement légal dans la LNat, une nouvelle obligation formelle (l'acquittement intégral des impôts) assortie d'une conséquence d'irrecevabilité (le refus d'engager la procédure de naturalisation). Ladite exigence assure également l'égalité de traitement entre tous les candidats à la naturalisation, dans la mesure où ils sont tous tenus de présenter une attestation fiscale datant de moins de trois mois sur la question du règlement de leurs impôts. Dès lors, la notion de « tous les documents requis » figurant à l'art. 11 al. 6 let. b RNat ne peut – sous peine de violer le principe de la légalité – se référer qu'aux aspects formels du document mentionné à l'art. 11 al. 1 let. c RNat, à l'exclusion de son contenu. Cette interprétation n'empêche pas l'autorité compétente de prendre en compte, lors de la décision au fond, la question de l'acquittement intégral des impôts par les candidats en tant qu'un des critères de l'appréciation de la condition de la bonne réputation prévue à l'art. 12 let. c LNat et de lui accorder le cas échéant une importance prépondérante.

De plus, l'examen des conditions matérielles de l'art. 12 LNat se fait, en droit genevois, dans le cadre de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation (art. 14 al. 1 LNat, art. 15 al. 2 RNat). Le fait que cette enquête soit, vu les délégations de compétence en faveur du département et du service cantonal des naturalisations (art. 14 al. 1 LNat, art. 13 al. 1 RNat, art. 1 al. 2 RNat), du ressort de l'autorité intimée, ne permet cependant pas à celle-ci de refuser, sans autre, l'entrée en matière de la demande des recourants. En effet, ces derniers se sont conformés à leur obligation de collaborer sur la question litigieuse de l'acquittement de leurs impôts. Ils ont produit, au moment du dépôt de leur

requête, une attestation de l'administration fiscale datant de moins de trois mois sur cette question et ainsi satisfait aux exigences formelles posées par l'art. 11 al. 1 let. c RNat. Ils ont aussi fourni des explications sur leur situation fiscale lorsqu'ils ont été interpellés à ce sujet par l'autorité intimée. Dès lors, leur demande ne peut être déclarée irrecevable en application de l'art. 14 al. 7 LNat qui prévoit une telle conséquence « lorsque le candidat ne prête pas le concours nécessaire que l'on peut attendre de lui ».

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 – comme exposé ci-dessus – le principe de la légalité et 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 ressortant du seul Conseil d'État. En refusant d'engager la procédure de naturalisation des recourants au seul motif que l'attestation fiscale produite ne certifie pas l'acquittement intégral de leurs impôts, l'autorité intimée 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.

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 des recourants et, le cas échéant, après une éventuelle instruction complémentaire, la transmette au Conseil d'État pour décision.

- 12) Le présent arrêt rend la requête en restitution de l'effet suspensif sans objet.
- 13) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), la procédure étant par ailleurs 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). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée aux recourants qui n'y concluent pas (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 janvier 2019 par Monsieur A_____ et Madame B_____ 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 la cause à l'office cantonal de la population et des migrations pour traitement et éventuelle instruction complémentaire et, le cas échéant, transmission au Conseil d'État pour décision ;

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

dit qu'il n'est pas 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 ;

communique le présent arrêt à Me Martine Gardiol, avocate des recourants, à l'office cantonal de la population et des migrations ainsi qu'au secrétariat d'État aux migrations.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Krauskopf,
MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :