

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2715/2018-NAT

ATA/1618/2019

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 5 novembre 2019**

dans la cause

**Madame A\_\_\_\_\_**

contre

**OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS**

---

## EN FAIT

- 1) Madame A\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1977, de nationalité \_\_\_\_\_, en Suisse depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999, est titulaire d'un permis d'établissement.  
  
Elle est mère d'un enfant de nationalité suisse, issu d'un premier mariage.  
  
Elle travaille comme taxatrice à l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC).
- 2) Le 30 décembre 2017, elle a déposé une demande de naturalisation ordinaire suisse et genevoise auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM).
- 3) Le 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> juin 2018, l'OCPM a informé Mme A\_\_\_\_\_ qu'il considérait que les conditions fixées à l'art. 11 al. 1 let. c et d du règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (RNat - A 4 05.01) n'étaient pas remplies et, qu'en conséquence, la procédure ne pouvait pas être engagée. Il ressortait de l'attestation fiscale datée du 19 décembre 2017 qu'elle ne s'était pas intégralement acquittée de ses impôts et de l'attestation de l'office des poursuites (ci-après : OP) qu'elle faisait l'objet de plusieurs poursuites de moins de cinq ans.
- 5) Le 30 juin 2018, Mme A\_\_\_\_\_ a fait valoir que ses impôts pour l'année 2016 avaient été acquittés. Elle commençait le versement de ses acomptes provisionnels pour les impôts cantonaux 2017. Elle ne contestait pas l'existence de dettes, mais certains points devaient être éclaircis avec l'OP, raison pour laquelle elle avait rendez-vous prochainement avec ledit service. Elle espérait que ses problèmes financiers ne seraient pas un frein à sa naturalisation. Tant elle-même que son mari avaient effectivement des dettes, mais des situations précaires étaient fréquentes à Genève. Elle se sentait suisse.
- 6) Par décision du 13 juillet 2018, déclarée exécutoire nonobstant recours, l'OCPM a refusé d'engager la procédure de naturalisation en faveur de Mme A\_\_\_\_\_ en application de l'art. 11 al. 6 let. b RNat reprenant les éléments développés dans la correspondance du 1<sup>er</sup> juin 2018.
- 7) Par acte posté le 13 août 2018, Mme A\_\_\_\_\_ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a conclu à l'annulation de la décision.

Elle était fière de sa situation actuelle au vu des difficultés qu'elle avait rencontrées. Elle ne contestait pas l'existence de dettes, à l'instar de nombreuses personnes qui tentaient tous les jours de subvenir à leurs besoins. Elle était en voie de passer ses examens de certificat fédéral de capacité d'employée de commerce, avec validation des acquis, pour que son employeur puisse augmenter sa classe de traitement et ainsi obtenir un salaire en adéquation avec son poste.

- 8) Le 26 juillet 2018, l'OCPM a conclu au rejet du recours.

La recourante ne contestait pas ne pas avoir été en mesure de produire, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'ensemble des documents requis pour l'engagement d'une procédure de naturalisation. Ses explications quant au paiement des impôts 2016 et des acomptes provisionnels 2017 revenaient à contester l'obligation d'une réputation financière exemplaire en matière de naturalisation. Il lui serait loisible de redéposer une requête une fois les attestations idoines obtenues.

- 9) Dans sa réplique du 7 novembre 2018, la recourante a persisté dans son argumentation et ses conclusions. Elle avait un fils et un époux de nationalité suisse. L'OCPM ne prenait pas en compte son intégration. Ses attaches étaient en Suisse. Elle aimait ce pays. Ses difficultés financières se régleraient, mais cela prendrait du temps. Même si, depuis trois mois, elle faisait l'objet d'une saisie sur salaire, cet état de fait ne pouvait pas justifier un refus de sa nationalité suisse.

- 10) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

- 11) Par écritures spontanées du 11 mai 2019, elle a produit une attestation de l'AFC prouvant que les impôts fédéraux, ainsi que cantonaux et communaux 2017, de respectivement CHF 844.- et CHF 11'930.90, avaient été soldés. Elle était par ailleurs à jour avec le « paiement des acomptes de l'année courante ».

Concernant l'attestation de non-poursuite, un peu plus de temps lui serait nécessaire pour assainir sa situation.

## 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) Le présent litige soulève la question de la conformité au droit du refus d'engager la procédure de naturalisation par l'OCPM, au motif que les documents visés à l'art. 11 al. 1 let. c et d RNat, n'avaient pas été remis à ladite autorité avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

- 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) 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).

- 5) 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 LNat). 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 RNat (inchangé depuis le 1<sup>er</sup> 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'acquiescement 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.

- 6) En l'espèce, la recourante a produit en annexe à sa demande de naturalisation la première page de l'extrait du registre des poursuites du 21 décembre 2017, laquelle indique toutefois que l'extrait porte sur cinq pages.

Dans le cadre de son recours, elle a produit l'extrait de l'OP au 7 août 2018 dans son intégralité, soit trois pages.

La recourante a produit, en annexe de la demande de naturalisation, les bordereaux de l'impôt fédéral direct ainsi que des impôts cantonaux et communaux 2016 datés du 9 octobre 2017 ainsi qu'une attestation de l'AFC du 19 décembre 2017 détaillant l'état de la situation de la contribuable, singulièrement les impôts encore dus et l'arrangement convenu. Le « décompte final des impôts cantonaux et communaux 2016 », du 17 mai 2018 a été versé au dossier le 30 juin 2018 dans le cadre de l'exercice du droit d'être entendu.

Au vu des jurisprudences précitées, en refusant d'engager la procédure de naturalisation de la recourante au motif que l'attestation fiscale produite ne certifie pas l'acquittement intégral de ses impôts et 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.

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

- 7) 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, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 13 août 2018 par Madame A\_\_\_\_\_ contre la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 13 juillet 2018 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 13 juillet 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 Madame A\_\_\_\_\_, 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,  
M. Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :