

A1 16 2

**ARRÊT DU 12 AOÛT 2016**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président, Christophe Joris, juge, et Frédéric Fellay,  
juge suppléant

**en la cause**

**X**\_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître M\_\_\_\_\_

**contre**

**COMMUNE DE N**\_\_\_\_\_, autorité attaquée

(refus d'octroi du droit de cité communal)

recours de droit administratif contre la décision du 3 décembre 2015

## Faits

**A.** Ressortissant A\_\_\_\_\_ né le 8 décembre 1983 à B\_\_\_\_\_, X\_\_\_\_\_ entra en Suisse en 1998, à l'âge de 15 ans, où il rejoignit ses parents établis à N\_\_\_\_\_. Le prénommé y est domicilié depuis lors. Sur un plan personnel, il est marié en secondes noces avec C\_\_\_\_\_, compatriote qu'il rencontra en août 2007 en A\_\_\_\_\_ et qu'il épousa le 2 décembre 2011, à D\_\_\_\_\_. Le couple n'a pas d'enfants. Atteint de sclérose en plaques, X\_\_\_\_\_ est rentier à 100%. Il exerce une activité à mi-temps aux ateliers E\_\_\_\_\_ depuis le 19 septembre 2011.

**B.** En 2015, X\_\_\_\_\_ déposa une demande de naturalisation ordinaire. Dans le cadre de l'instruction de cette requête, il fut entendu par un agent de la police municipale, le 17 juin 2015. Le 15 juillet 2015, à la suite de cette audition, cet agent établit un rapport d'enquête exposant la situation familiale, professionnelle et financière du requérant, ses loisirs et les motifs de sa demande. Ce rapport comprend également un court paragraphe consacré à l'intégration du candidat.

Le 21 octobre 2015, X\_\_\_\_\_ fut entendu par le président de la municipalité de N\_\_\_\_\_, un autre membre de l'exécutif local et le secrétaire municipal.

Par décision du 28 octobre 2015, communiquée par lettre du 16 novembre 2015, l'exécutif de N\_\_\_\_\_ refusa d'octroyer le droit de cité communal. Ce prononcé tablait sur le fait qu' « un couple n'est pas intégré à la vie locale si les deux partenaires ne déposent pas de demande commune » et constatait, à cet égard, que « Mme X\_\_\_\_\_, mariée depuis 4 ans, a renoncé car elle ne maîtrise pas le français et ne souhaite pas étudier la langue ».

Le 19 novembre 2015, X\_\_\_\_\_ invita la commune de N\_\_\_\_\_ à lui notifier une décision motivée susceptible de recours (cf. art. 18 al. 2 de la loi sur le droit de cité valaisan du 18 novembre 1994 - loi sur le droit de cité ; RS/VS 141), expliquant que ses propos concernant son épouse avaient été mal interprétés. En effet, si celle-ci n'avait pas demandé la nationalité suisse, c'était simplement parce qu'elle ne remplissait pas les conditions liées au nombre d'années de vie sur le territoire helvétique. Depuis son arrivée en Suisse, l'intéressée avait suivi des cours de langue intensif, afin de s'intégrer le plus rapidement possible, et travaillait auprès d'une entreprise de D\_\_\_\_\_, où elle côtoyait des personnes de langue française.

Le conseil communal de N\_\_\_\_\_ confirma sa décision de refus en séance du 25 novembre 2015. Il en informa X\_\_\_\_\_ par lettre du 3 décembre 2015, où l'exécutif local lui reprochait un manque d'intégration au village et à la vie locale. Sur ce point, la municipalité constatait que, bien qu'il résidât depuis 1998 à N\_\_\_\_\_, l'intéressé ne participait pas aux manifestations, activités ou sociétés villageoises, ce qui aurait justifié une intégration à la vie locale. De plus, ce candidat à la naturalisation était « totalement inconnu de tous les membres du conseil ». La municipalité invoquait également le fait que l'épouse ne souhaitait pas obtenir la nationalité parce qu'aux dires de X\_\_\_\_\_, elle ne maîtrisait pas assez le français et ne trouvait pas la motivation suffisante pour étudier la langue. Or, selon le conseil communal, « l'unité familiale [faisait] partie de l'intégration [et] le fait de ne demander la nationalité que pour un membre de la famille [était] contraire au mode de vie locale et exclu[ait] une bonne intégration ».

**C.** Le 4 janvier 2016, X\_\_\_\_\_ conclut céans à l'annulation de cette décision et à l'octroi du droit de cité communal, subsidiairement au renvoi de l'affaire à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ces conclusions, le recourant conteste l'appréciation selon laquelle il ne remplissait pas la condition d'intégration : l'argumentation invoquée par la municipalité à cet égard n'était pas fondée, voire dénuée de pertinence.

La commune de N\_\_\_\_\_ conclut au rejet du recours, le 5 février 2016.

Dans ses remarques complémentaires du 17 février 2016, le recourant expliqua qu'il s'était senti très intimidé lors de son entretien du 21 octobre 2015 et qu'il avait éprouvé des difficultés à s'exprimer clairement. Ses propos concernant son épouse avaient été, de ce fait, mal interprétés.

Le 26 février 2016, X\_\_\_\_\_ versa au dossier une attestation du FC N\_\_\_\_\_ selon laquelle il s'était engagé dans cette association sportive locale en qualité d'entraîneur-assistant, à la satisfaction de son équipe et du comité.

Cette écriture et son annexe furent communiquées le 1<sup>er</sup> mars 2016 à la commune de N\_\_\_\_\_, pour information.

Les autres faits importants à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

**1.** Le recours est recevable (art. 18 al. 1 et 4 de la loi sur le droit de cité ; art. 72, 80 al. 1 let. a - c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

**2.** La décision querellée table sur un défaut d'intégration de X\_\_\_\_\_, appréciation que ce dernier conteste au fond et dont il convient d'examiner le bien-fondé.

**3.1** Les conditions minimales d'aptitude à la naturalisation sont prévues par l'article 14 de la loi fédérale sur la nationalité du 29 septembre 1952 (LN ; RS 141.0). En vertu de cette disposition, pour déterminer si un candidat est apte à la naturalisation, il convient notamment d'examiner s'il s'est intégré dans la communauté suisse (let. a). Les cantons sont libres de préciser les conditions d'aptitude de l'article 14 LN et de résidence de l'article 15 LN dans la mesure où ils peuvent concrétiser le cadre posé à cet égard par la législation fédérale (ATF 141 I 60 consid. 2.1 = JdT 2015 I 115 ss).

**3.2** L'article 3 alinéa 1 de la loi sur le droit de cité prévoit que l'étranger doit être intégré dans la communauté valaisanne. Selon l'article 4 du Règlement concernant l'exécution de la loi sur le droit de cité valaisan du 28 novembre 2007 - règlement sur le droit de cité ; RS/VS 141.100), la commune de domicile examine l'intégration du requérant, en collaboration avec le service cantonal compétent (al. 1). L'alinéa 2 précise que l'examen porte notamment sur les connaissances linguistiques, l'acceptation et le respect de l'ordre public et des valeurs fondamentales de la démocratie suisse, le comportement en général, ainsi que la participation à la vie sociale et associative. Les renseignements peuvent être obtenus notamment auprès de la police cantonale, de la police municipale, des services communaux et des anciennes communes de résidence, par des appréciations écrites des connaissances suisses du requérant ou par tout autre moyen approprié (al. 3), le requérant pouvant être appelé à fournir toutes pièces utiles permettant d'établir une appréciation générale de sa situation (al. 4).

**3.3** Selon la jurisprudence (ATF 141 précité consid. 3.4), l'intégration se rapporte à l'accueil de la personne étrangère dans la société suisse et à sa disposition à s'insérer dans le contexte social suisse, sans pour autant abandonner son identité et sa nationalité d'origine. L'intégration s'apparente ainsi à un processus de rapprochement mutuel entre les populations indigène et étrangère. La personne immigrée doit prendre part à la vie économique, sociale et culturelle locale, car il est nécessaire que les

étrangers s'impliquent dans le contexte social et le mode de vie suisse. Le succès de l'intégration nécessite dès lors le vouloir de l'étranger et, aussi, l'ouverture de la population suisse. L'ensemble des circonstances du cas doivent être évaluées, la commune jouissant d'un certain pouvoir d'appréciation en la matière. Néanmoins, toute forme de participation active à la vie sociale de la commune ou de la région doit être prise en considération, étant précisé que la vie publique d'une commune comprend notamment les manifestations politiques, éducatives, sportives ou culturelles, dans la mesure où elles sont ouvertes aux personnes concernées. L'ancrage social ne se manifeste, partant, pas uniquement par l'appartenance à des associations ou à des organisations locales. Il en résulte que la participation à des associations ou à d'autres organisations ne saurait être érigée en un critère d'intégration décisif, détaché des conditions de vie propres à un candidat, à peine de méconnaître que l'intégration s'entend d'une assimilation progressive aux coutumes suisses (ATF 138 I 242 consid. 5.3 = JdT 2013 I 66 ss). Dans ce précédent, le Tribunal fédéral avait relevé qu'en raison de leur caractère ou de conditions de vie particulières, de nombreux Suisses et Suissesses vivaient retirés et ne participaient pas activement à la vie communale, sans que l'on puisse toutefois douter que ceux-ci s'identifiaient aux citoyens et citoyennes du pays. Enfin, on relèvera que malgré la latitude de jugement dont jouit l'autorité, n'importe quel critère ne peut pas entrer en ligne de compte dans l'appréciation de l'aptitude à la naturalisation (Sow/Mahon in : Amarelle/Nguyen (éd.), Code annoté de droit des migrations, vol. V : Loi sur la nationalité (LN), Berne 2014, n° 8 ad art. 14 LN).

**3.4** Le droit positif permet aux époux de se faire naturaliser de manière individuelle (cf. à ce sujet FF 1987 III 285 ss, spéc. 289 et 304 s. ; cf. p. ex. art. 15 al. 4 LN). De plus, les conjoints qui présentent chacun une demande de naturalisation ont en principe droit à un examen indépendant de leur requête, et, en cas de refus, à une motivation individualisée (ATF 131 I 18 consid. 3.4), de sorte que l'insuffisance alléguée d'intégration d'un époux pour refuser sa naturalisation ne peut valoir en même temps pour son conjoint (Gutzwiller, L'intégration dans la loi sur la nationalité : étude de cas en matière de naturalisation ordinaire in : Amarelle (éd.), L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, Berne 2012, p. 141).

**4.1** En l'espèce, la municipalité considère que l'intégration du requérant doit être non seulement évaluée au vu de sa situation particulière, mais également au regard de la situation propre à son conjoint. Aussi, le fait de ne demander la nationalité suisse que pour un membre de la famille serait, de l'avis de l'exécutif local, contraire « au mode de vie local » et signe d'une intégration insuffisante. Cette argumentation ne peut pas être

suivie dans la mesure où elle revient, de fait, à supprimer la faculté, pourtant légalement instituée, qu'a un conjoint de demander la naturalisation pour lui-même. Si l'on suivait en effet le conseil municipal, toute requête individuelle de naturalisation émanant d'une personne mariée serait vouée à l'échec. L'obligation d'évaluer de manière individuelle, pour chacun des conjoints, les conditions d'octroi du droit de cité, s'en trouverait par ailleurs méconnue. Pour le reste, le constat d'un prétendu manque de volonté d'apprendre le français de la part de l'épouse de X\_\_\_\_\_ se heurte aux 122 heures de cours que cette dernière a suivis en 2012 et 2013, conformément aux attestations de l'espace interculturel de D\_\_\_\_\_ annexées au recours. Il ne ressort pas non plus de manière probante du dossier que le recourant ait réellement évoqué une motivation insuffisante de la part de son épouse. D'une part, le rapport d'enquête du 15 juillet 2015 ne fait qu'indiquer que, si celle-ci n'a pas effectué de demande de naturalisation, c'est parce qu'elle « ne maîtrise pas suffisamment l'une des langues nationale ». D'autre part, l'extrait de l'entretien du 21 octobre 2015, duquel ressort la déclaration controversée, n'est qu'une brève synthèse de la teneur de l'audition. En toute hypothèse, on ne voit pas en quoi la situation actuelle de l'épouse vis-à-vis de l'apprentissage du français pourrait valablement refléter un manque d'intégration du mari qui, pour sa part, « maîtrise bien le français » d'après ce qui ressort tant de l'entretien du 21 octobre 2015 que du rapport d'enquête, qui estime ses connaissances au niveau C1 du portfolio européen des langues. Hormis l'aspect qui vient d'être évoqué, rien au dossier ne vient au surplus étayer les interrogations que déclare avoir la municipalité à propos du « mode de vie de ce couple eu égard aux pratiques et coutumes en vigueur [en Suisse] » (cf. p. 3 de sa réponse).

**4.2.1** La décision attaquée reproche également au recourant de ne pas participer aux manifestations, activités ou sociétés villageoises et d'être « totalement inconnu de tous les membres du conseil ». Dans sa réponse, la municipalité précise qu'« [e]n tenant compte du fait que les 5 membres du Conseil participent à toutes les manifestations et sont, en plus et de manière individuelle, tous membres de plusieurs sociétés locales dans une commune de 1600 habitants, le fait qu'aucun [d'entre eux] ne connaisse le requérant a été un argument fort pour contester son intégration à la collectivité ». Le recourant conteste le bien-fondé de cette argumentation, qui omettrait à son avis de prendre en compte son intégration « au niveau valaisan », le droit cantonal exigeant une intégration « dans la communauté valaisanne ». X\_\_\_\_\_ excipe aussi de sa fonction d'entraîneur-assistant auprès d'une équipe du FC N\_\_\_\_\_, fait qui contredisait sa prétendue non-participation aux manifestations ou sociétés villageoises.

Enfin, l'intéressé estime que la notoriété d'un candidat à la naturalisation n'est pas un critère valable d'évaluation de l'intégration.

**4.2.2** Céans, le recourant a déposé deux attestations relatives à son activité d'entraîneur-assistant auprès du FC N\_\_\_\_\_. Sous pièce 5 annexée au mémoire figure une lettre de décembre 2015 dont les signataires - F\_\_\_\_\_, G\_\_\_\_\_, H\_\_\_\_\_, I\_\_\_\_\_ et J\_\_\_\_\_ -, attestent avoir bénéficié de l'aide de X\_\_\_\_\_ comme entraîneur-adjoint. Dans sa réponse, la municipalité conteste la valeur probante de cette pièce au motif qu'elle ne revêt pas la forme d'un document officiel du club. Cette objection tombe du moment que, le 26 février 2016, X\_\_\_\_\_ a versé en cause une nouvelle attestation, datée du 23 février 2016, à l'en-tête du FC N\_\_\_\_\_ et signée par sa secrétaire K\_\_\_\_\_ concernant son activité d'entraîneur-assistant. Ce document permet de tenir pour établi le fait que le recourant s'est concrètement impliqué dans cette société sportive villageoise. Les réticences du conseil communal à l'admettre sont surprenantes dès lors qu'il ressort clairement de l'extrait de l'entretien du 21 octobre 2015, document pourtant dressé par la municipalité, que, « depuis son arrivée, [l'intéressé] a fonctionné comme entraîneur-assistant [et] a arrêté avec ses problèmes de santé ». En définitive, force est de constater que la décision attaquée procède, sur la question de la participation à la vie sociale locale, d'une constatation inexacte des faits pertinents.

**4.2.3** L'attestation du 23 février 2016, qui invite à contacter le président du FC N\_\_\_\_\_ L\_\_\_\_\_ pour plus d'informations, indique que l'intéressé était très apprécié par ses joueurs et que les membres du comité pouvaient collaborer « sans aucun souci » avec lui. Par ailleurs, l'entretien du 21 octobre 2015 a permis de constater que le requérant maîtrise bien le français, qu'il a pris connaissance des informations politiques, connaît les trois pouvoirs, le Valais, la géographie locale et régionale, qu'il s'intéresse aux activités locales, « qu'il suit dans la mesure de sa santé ». En outre, dans son rapport du 15 juillet 2015, l'agent de police indique avoir pris contact avec l'employeur du recourant. Il ressort des renseignements obtenus que ce dernier est « très bien intégré et ne pose aucun problème ». Ce même rapport d'enquête précise que le candidat ne figure pas aux archives de la police cantonale valaisanne, qu'il n'est pas inscrit au journal d'activités de la police municipale de D\_\_\_\_\_ et que son casier judiciaire est vierge. A cela s'ajoute le fait qu'aucune poursuite n'est inscrite à l'office des poursuites au nom de X\_\_\_\_\_, lequel n'a par ailleurs délivré aucun acte de défaut de biens. Ces différents éléments, conjugués au fait que l'intéressé s'est concrètement impliqué dans une société locale de N\_\_\_\_\_, sont de nature à

ébranler fortement l'appréciation communale quant à une intégration insuffisante de cet étranger. Cette opinion ne saurait simplement tabler sur le fait qu'aucun des membres de l'exécutif local de N\_\_\_\_\_ - commune qui compte tout de même 1600 habitants - ne le connaît (personnellement) : le succès de l'intégration d'un candidat à la naturalisation doit, en effet, être évalué d'après l'ensemble des circonstances du cas.

**5.1** Il résulte de ce qui précède que la décision de refus querellée ne peut pas être confirmée, l'appréciation d'une intégration insuffisante tablant sur des faits inexactement constatés (non-participation à la vie associative locale) et sur des critères irrelevantes (absence de requête commune de naturalisation des époux). Il s'impose, partant, de l'annuler, sans que la conclusion principale du recours, tendant à l'octroi du droit de cité communal, ne puisse être agréée. Tel qu'instruit et constitué, le dossier ne laisse que présager une certaine intégration du recourant à la communauté valaisanne. Il ne permet cependant pas à l'autorité de recours de porter une appréciation définitive quant à la réalisation ou non de cette condition légale. Si la commune de N\_\_\_\_\_ - de soi mieux placée pour en juger et qui dispose, en la matière, d'un certain pouvoir d'appréciation - devait encore nourrir des doutes à ce propos, il lui appartiendra, avec le concours de l'intéressé, d'instruire le dossier de manière plus approfondie, en investiguant, par exemple, dans le voisinage du recourant ou auprès du FC N\_\_\_\_\_, afin de se faire une idée plus précise de la nature et de l'intensité des contacts entretenus par le recourant avec la population suisse de N\_\_\_\_\_ ou des environs. Elle devra par ailleurs étayer, pour peu qu'elle les maintienne, ses doutes par rapport au « mode de vie » du couple et à sa compatibilité avec les us et coutumes helvétiques. Enfin, dans sa réponse, le conseil communal soutient que c'est à X\_\_\_\_\_ de mettre en évidence son intégration. Il importe à cet égard de préciser que, si le requérant est assurément tenu de collaborer à l'élucidation des faits pertinents (art. 3 al. 4 du règlement sur le droit de cité et, plus généralement, art. 18 al. 1 LPJA), la procédure de naturalisation n'est reste pas moins au premier chef soumise à la maxime inquisitoire (cf. à ce propos ATF 141 précité consid. 5.2). En définitive, l'affaire doit donc être renvoyée à la commune de N\_\_\_\_\_ pour nouvelle décision au sens du présent considérant, comme le demande subsidiairement le recourant (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**5.2** Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'entendre les parties, qui ont tout loisir de s'exprimer par écrit (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**5.3** L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 1 a contrario et 89 al. 4 LPJA). Le recourant a droit à des dépens pour l'instance de recours de droit administratif, à la charge de la commune de N\_\_\_\_\_ (art. 91 al. 1 et 2 LPJA). Compte tenu des critères

d'appréciation et des limites des articles 27 alinéa 1 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 (LTar ; RS/VS 173.8), l'indemnité allouée à ce titre est arrêtée à 1500 fr. (TVA et débours compris).

### **Prononce**

1. Le recours est admis. En conséquence, la décision du 3 décembre 2015 est annulée et l'affaire renvoyée la municipalité de N\_\_\_\_\_ pour nouvelle décision au sens du considérant 5.1.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de N\_\_\_\_\_ versera 1500 fr. à X\_\_\_\_\_ pour ses dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M\_\_\_\_\_, pour le recourant, et à la commune de N\_\_\_\_\_.

Sion, le 12 août 2016