

BVGer BVGE 2019 VII/5 vom 18. Januar 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-01-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2019_VII_5

FR: TAF BVGE 2019 VII/5 du 18 janvier 2017

IT: TAF BVGE 2019 VII/5 del 18 gennaio 2017

Regeste

Naturalisation ordinaire

Erwägungen

E. 6

Selon la disposition de l'art. 14 aLN (RO 1991 1034), pour déterminer si un candidat est apte à la naturalisation, il convient en particulier d'examiner s'il s'est intégré dans la communauté suisse (let. a), s'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), s'il se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c) et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d).

E. 6.1.1

" Seul l'étranger apte à devenir suisse et digne de l'être doit être naturalisé. [...] En un mot, la naturalisation est < l'élection > d'un homme d'après son aptitude à devenir citoyen. [...] L'attribution de la nationalité suisse est une question de qualité et non de quantité ". C'est ainsi que la prise en compte de la condition de l'aptitude pour la naturalisation a été justifiée lors de l'adoption de la loi sur la nationalité de 1952 (cf. Message du 9 août 1951 relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF 1951 II 665, 676 s. ch. VIII). Elle a été maintenue dans la nouvelle loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN, RS 141.0; cf. art. 11 LN; [voir Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de l'aLN, FF 2011 2639, 2645 ch. 1.2.2.1 et 2663 ad. art. 11]). Pour déterminer en particulier si le requérant compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, l'Office fédéral (actuellement le SEM) recherchera si, par son attitude, l'intéressé met en danger cette sûreté (cf. Message du 26 août 1987 relatif à la modification de la loi sur la nationalité [égalité des droits entre hommes et femmes, nationalité des conjoints lorsque l'un des époux est ressortissant d'un autre Etat, adaptation d'autres dispositions à l'évolution du droit], FF 1987 III 285, 297 ch. 22.2 [ci-après: Message 1987]). Les conditions matérielles dont dépend l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation ont donc en principe pour objet une évaluation de l'aptitude " personnelle " du requérant à obtenir la nationalité suisse.

E. 6.1.2

(...) l'Etat doit, dans la législation sur la nationalité, tenir compte en premier lieu de son propre intérêt, non seulement à l'endroit des autres Etats, mais également à l'égard de sa population (cf. Dominique Fasel, La naturalisation des étrangers, 1989, p. 37). En effet, ainsi que le Conseil fédéral l'avait déjà relevé dans le cadre du Message du 20 mars 1901 concernant la révision de la loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse (FF 1901 II 769, 794 [ci-après: Message 1901]), la naturalisation d'un ressortissant étranger ne saurait entraîner un préjudice pour la Confédération. Dans cette perspective, l'examen de l'aptitude du candidat à la naturalisation, au sujet duquel il

convient de rappeler que le SEM peut faire appel à d'autres critères que ceux énoncés par l'art. 14 aLN (cf. Message 1987, FF 1987 III 285, 297 ch. 22.2; voir également Message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, FF 2002 1815, 1843 ch. 2.2.1.2 [ci-après : Message 2001]; cf. aussi Hartmann/Merz, *Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts*, in: *Ausländerrecht*, 2009, p. 599 ch. 12.20; Céline Gutzwiller, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, 2008, p. 233 no 554 et p. 241 no 569 et réf. cit., ci-après: *Droit de la nationalité et fédéralisme*), est censé porter non seulement sur les circonstances touchant à sa personne, mais aussi sur celles se rapportant à sa famille (cf. Message 1901, FF 1901 II 769, 795). Lors de l'adoption par les Chambres fédérales de l'aLN, les rapporteurs ont précisé ainsi en quoi consistait l'examen de l'aptitude du requérant à la naturalisation: " Il faut que l'étranger sache qu'avant d'être naturalisé, sa personnalité, (mais aussi) celle des membres de sa famille, sa conduite morale et politique, ses rapports avec la communauté seront passés au crible " (cf. Fasel, op. cit., p. 101 nbp. 23). La Confédération peut donc vérifier, lors de l'examen de l'aptitude du candidat à la naturalisation, s'il existe au niveau fédéral non seulement des informations touchant directement à la personne de ce dernier, mais aussi des éléments externes liés plus ou moins directement à sa personne, notamment par rapport aux faits et gestes d'autres membres de sa famille, qui sont susceptibles de former obstacle à l'octroi en sa faveur de la naturalisation suisse, tels que l'existence d'un risque pour la sûreté intérieure ou extérieure du pays.

E. 6.2

Quel que soit le mode de naturalisation, l'aLN exige notamment du requérant qu'il ne mette pas en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays (cf. art. 14 let. d, art. 18 al. 1 let. d et art. 26 al. 1 let. c aLN; voir, en ce sens, Sow/Mahon, in: *Code annoté de droit des migrations*, vol. V: *Loi sur la nationalité [LN]*, 2014, no 32 ad art. 14). Si, par son attitude, un candidat met en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, sa naturalisation serait contraire aux intérêts du pays. Dans ce cas, la naturalisation ne doit pas être possible. En revanche, si la mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure est uniquement de nature passagère, l'autorisation de naturalisation peut être accordée dès que tout risque est écarté (cf. Message 1987, FF 1987 III 285, 297 ch. 22.2; voir également ATAF 2013/34 consid. 5.3). Les notions de sûreté intérieure et extérieure du pays ne supposent pas la commission d'infractions passibles d'une peine privative de liberté, car elles ont une fonction préventive en tant qu'elles représentent un instrument de la protection de l'Etat (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.3). Pour cette raison, le SEM communique les demandes de naturalisation pour consultation au sens de l'art. 14 let. d aLN au Service de renseignements de la Confédération (SRC), qui lui fait connaître sa prise de position (cf. art. 4 al. 2 let. d et art. 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2009 sur le SRC [OSRC, RO 2009 6939] en relation avec son Annexe 1 ch. 4.2.1 et son Annexe 3 ch. 8.2.1; voir, depuis le 1er septembre 2017, l'art. 32 de l'ordonnance sur le renseignement du 16 août 2017 [ORens, RS 121.1] en relation avec son Annexe 3 ch. 9.2 et 9.2.1; cf. également ATAF 2015/1 consid. 4.4; 2013/34 consid. 6.1; arrêt du TAF C-2917/2012 du 6 juillet 2015 consid. 5.4). Conformément à l'art. 8 al. 3 let. c de l'ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, RS 172.214.1), le SRC constitue en effet le centre de compétence de la Confédération pour les affaires de renseignement et opérations policières préventives de sécurité intérieure et extérieure (ATAF 2015/1 consid. 4.4). Dans la mesure où, comme cela sera exposé plus bas, la naturalisation d'un étranger est susceptible d'entraîner une mise en

danger des relations de la Suisse avec d'autres Etats, le SEM peut également solliciter de la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), chargée notamment de la défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et de l'entretien coordonné et stratégique des relations bilatérales et multilatérales (cf. art. 7 al. 2 let. a de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du DFAE [Org DFAE, RS 172.211.1]), une prise de position sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger (ce que relève le Manuel du SEM sur la nationalité pour les demandes dès le 1.1.2018, Chap. 3: naturalisation ordinaire [...], cf., en ce sens, ch. 323/2). Il y a lieu à cet égard de souligner que les sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder pour procéder à l'établissement des faits dans l'instruction d'une affaire (cf. art. 12 PA) non seulement comprennent les connaissances spécifiques propres de cette autorité, les éléments de fait relevant de la notoriété et les moyens de preuve mentionnés par l'art. 12 PA (documents, renseignements des parties, renseignements ou témoignages de tiers, visite des lieux et expertises), mais sont également susceptibles de résider dans les renseignements recueillis auprès d'autres autorités, en la forme notamment d'un rapport, les moyens de preuves énumérés dans la disposition précitée n'ayant point, selon la jurisprudence, un caractère exhaustif (cf. arrêts du TAF C-3769/2011 du 6 octobre 2014 consid. 4.4; C-563/2011 du 10 septembre 2014 consid. 4.3 et réf. cit.). Le SEM reste toutefois dans l'obligation de procéder à sa propre évaluation des constatations émises par le SRC ou, en l'occurrence, par le DFAE, ainsi qu'à un examen d'ensemble des conditions de naturalisation sur la base des pièces de son propre dossier et, ce, dans le respect du droit d'être entendu (cf. Manuel de la nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, Chap. 4: Conditions générales et critères de naturalisation, ch. 4.7.4.1 et 4.7.4.2; pour un développement complet, cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.10; 2015/1 consid. 4.4; 2013/34 consid. 6; arrêt C-3769/2011 consid. 4.6 s.), tant le SRC que le DFAE n'ayant pas qualité de parties dans la procédure de naturalisation au sens de l'art. 6 PA (cf. art. 12 al. 2 let. e et art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP, RS 172.213.1; voir, en ce sens, ATAF 2013/34 consid. 6.1, et jurisprudence citée]).

E. 6.3.1

En vertu d'une norme constitutionnelle non écrite, la Confédération est chargée de veiller à sa sécurité intérieure et extérieure (cf. Rapport du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences, FF 2012 4161, 4279 ch. 3.2.5, ci-après: Rapport Malama). Ces pouvoirs inhérents trouvent leur expression dans diverses dispositions constitutionnelles et différents actes normatifs (cf. ATF 117 Ia 221 consid. 3a-3c et réf. cit.; Jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1998/12 consid. 6a).

E. 6.3.2

La sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse dont il est fait mention à l'art. 14 let. d aLN est une notion juridique indéterminée qui est également utilisée dans d'autres domaines du droit, en particulier dans les dispositions de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20 [cf., p. ex., art. 67 al. 4 et art. 68 al. 1 LEI concernant respectivement l'interdiction d'entrée en Suisse et l'expulsion prononcées par fedpol]) et dans d'autres lois fédérales (voir, p. ex., les art. 53 let. b et art. 63 al. 2 LAsi [RS 142.31; resp. refus de l'asile pour indignité et révocation de l'asile]; cf. notamment, sur ce qui précède, ATAF 2018 VI/5 consid. 3.2; 2013/23 consid. 3.2; Sow/Mahon, op. cit., no 32

ad art. 14). Dans le même sens, la disposition de l'art. 121 al. 2 Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de prononcer " l'expulsion politique " d'étrangers qui menacent la sécurité du pays. Cette disposition, reprise de l'art. 70 aCst., fait en effet référence à la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure du pays (cf. Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 343 et 344 ad art. 112 al. 2; voir aussi Message 1987, FF 1987 III 285, 297 ch. 22.2). Or, si les ressortissants étrangers qui compromettent la sécurité de la Suisse sont susceptibles d'être expulsés, a fortiori la Confédération ne doit-elle rien faire pour les incorporer dans sa communauté (cf. Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme, op. cit., p. 238 no 563; Minh Son Nguyen, Droit public des étrangers, 2003, p. 727; Fasel, op. cit., p. 116 et réf. cit.). En résumé, selon une définition donnée par Céline Gutzwiller (Droit de la nationalité suisse, 2016, p. 40), l'absence de mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse signifie que le candidat ne doit pas avoir d'activité propre à déstabiliser la situation politique ou les relations de la Suisse avec les pays qui l'entourent. Dans la mesure où aujourd'hui, la sécurité intérieure a acquis une dimension internationale marquée, il devient toujours plus difficile de délimiter de manière rigoureuse ces deux formes de sécurité (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.3; 2015/1 consid. 3.4; 2013/23 consid. 3.2, avec renvoi au Rapport Malama [FF 2012 4161, spéc. 4179]). L'une vise à garantir la coexistence pacifique sur le plan interne (cf. art. 57 Cst.) et l'autre vise à la promouvoir sur le plan international (cf. art. 54 al. 2 Cst. [cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.3]). Sous la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, on entend en particulier, selon la pratique du Conseil fédéral relative à l'art. 121 Cst., la mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Il s'agit par exemple de la mise en danger par des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent, par une activité de renseignements interdits, par la criminalité organisée ou par des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres Etats ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.4; 2015/1 consid. 3.4; 2014/38 consid. 7.1.1; 2013/23 consid. 3.2 et réf. cit.; arrêt du TAF C-3494/2013 du 8 avril 2015 consid. 5.2; voir également Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3469, 3569 ad art. 67, portant sur l'expulsion susceptible d'être prononcée en vue du maintien de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse).

E. 6.3.2.1

La notion de sécurité intérieure et extérieure de la Suisse inclut l'examen de la menace pour les relations internationales de la Suisse (cf. Sow/Mahon, op. cit., no 35 ad art. 14). La Suisse s'efforce en effet d'entretenir de bonnes relations avec tous les Etats, quelle que soit leur organisation politique. Ainsi, le maintien des bonnes relations d'un pays avec les autres Etats est aussi un critère entrant en ligne de compte dans l'examen d'une éventuelle mise en danger de la sécurité nationale. La sûreté de l'Etat dépend en effet grandement de la qualité de ses relations avec les autres pays en matière de coopération internationale, celle-ci revêtant une importance capitale dans le cadre des mesures qu'il convient de mettre en oeuvre pour prévenir et combattre les dangers qui peuvent menacer l'Etat (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.6.2 et réf. cit.; voir en outre extrait de la décision du Conseil fédéral du 16 mai 2001 en la cause X contre le DFJP in: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.93; cf. aussi Sow/Mahon, op. cit., no 35 ad art. 14). Selon les termes utilisés par le Conseil fédéral, " la sécurité extérieure est concernée, lorsqu'est menacée notamment son entente cordiale avec d'autres pays " (cf. ATAF 2014/38 consid. 7.1.1, avec renvoi au Rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse

[RAPOLSEC 2000], FF 1999 6903). De manière plus générale, les problématiques d'ordre migratoire sont susceptibles de peser sur les relations diplomatiques de l'Etat, et peuvent ainsi créer une menace pour la sécurité extérieure de la Confédération, ce qui contribue alors à justifier que l'étranger mis en cause ne puisse pas se voir octroyer un statut aussi favorable que l'asile ou que la nationalité suisse (cf., en ce sens, ATAF 2018 VI/5 consid. 3.6.2 et réf. cit.). Au demeurant, indépendamment du fait que la notion de mise en danger de la sûreté de la Confédération mentionnée à l'art. 14 aLN, ainsi que cela résulte du texte même de cette disposition. Sont réservés en effet les cas spéciaux dans lesquels l'autorisation ne peut pas être accordée pour d'autres motifs (cf. Message 1987, FF 1987 III 285, 297 ch. 22.2; voir également Message 2001, FF 2002 1815, 1843 ch. 2.2.1.2; cf. aussi Hartmann/Merz, op. cit., p. 599 ch. 12.20; Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme, op. cit., p. 233 no 554 et p. 241 no 569 et réf. cit.). Comme l'a du reste souligné le législateur, il existe la possibilité pour la Confédération de refuser de donner l'autorisation fédérale lorsque le candidat, comme l'inclut du reste déjà la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure du pays (cf. considérations émises ci-dessus), présente une menace pour les relations internationales de la Suisse (cf. Message 2001, FF 2002 1815, 1843 ch. 2.2.1.2). Il en sera ainsi par exemple pour une personne qui a été active au sein ou pour des organisations dont les activités sont propres à déstabiliser la situation politique dans un Etat et dans ses territoires voisins et, de ce fait, compromettre les relations entre la Suisse et des Etats tiers (cf. Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme, op. cit., p. 238 no 563, avec renvoi notamment à l'ATF 129 II 193 et à la décision de la CourEDH Ahmed Zaoui contre Suisse du 18 janvier 2001, 41615/98 [in: JAAC 65.139], déclarant la requête irrecevable).

E. 6.3.2.2

Dans un avis formulé le 22 décembre 1999, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a notamment précisé à propos des conditions d'application de l'art. 121 al. 2 Cst. que, pour admettre l'existence d'une mise en danger de la sécurité de la Suisse, consistant notamment dans le fait de nuire aux relations nouées par la Suisse avec d'autres Etats ou d'exercer des activités dirigées contre des Etats étrangers, il suffit que des indices concrets fassent craindre une telle menace, sans qu'il soit besoin que cette dernière se soit déjà produite (cf. extrait de l'avis de droit de l'OFJ du 22 décembre 1999, reproduit par Andreas Zünd, in: *Ausländerrecht*, 2002, p. 248 ch. 6.87). Ces mêmes critères sont donc susceptibles d'être retenus pour examiner la question de savoir si un candidat à la naturalisation suisse compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, en particulier s'il présente une menace pour les relations internationales de ce pays. A cet égard, il convient de préciser que cette menace peut survenir sans que l'étranger ne représente nécessairement un danger pour la sécurité intérieure du pays ou pour ses habitants (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.7; Nguyen, op. cit., p. 167). C'est le lieu ici de souligner que l'appréciation de cette menace doit reposer sur des exigences relativement strictes, dans la mesure où le droit de la nationalité représente un rattachement durable et juridiquement contraignant à l'Etat suisse, qui comporte la garantie d'une sécurité de séjour définitive (art. 25 al. 1 Cst.), ainsi que d'une protection diplomatique et consulaire à l'étranger. Cette situation se différencie substantiellement de l'examen de la question du refus d'octroi de l'asile pour des motifs d'indignité au sens de l'art. 53 LAsi (cf. ATAF 2015/1 consid. 6.4 et réf. cit.).

E. 6.3.2.3

Le fait d'appartenir à un mouvement qui demande le changement radical du système politique ainsi que du pouvoir en place dans le pays d'origine, voire dans un pays tiers, et qui rejette implicitement tout dialogue avec ce dernier, peut suffire, suivant les circonstances, à démontrer une volonté pour l'intéressé de contribuer à déstabiliser l'ordre établi dans ce pays. Ainsi, la présence en Suisse d'une telle personne, même si elle-même se déclare comme non violente, peut légitimement être considérée comme menaçant la sûreté extérieure de l'Etat. Peut également constituer une menace, le comportement de la personne qui, sans en être formellement membre, exerce des activités illégitimes de soutien logistique, notamment de collectes de fonds, de recrutement ou de propagande en faveur de l'idéologie, des buts ou des moyens d'une organisation pratiquant le terrorisme ou l'extrémisme violent dans le pays d'origine, voire dans un pays tiers. Le degré de radicalité des organisations participant - directement ou indirectement - au soutien ou à la commission d'actes terroristes ou d'extrémisme violent, peut varier selon l'organisation concernée. Il en est de même des activités des personnes entrées en relation avec ces organisations, qui peuvent aller du simple acte d'adhésion jusqu'aux activités exercées consciemment en vue de soutenir les buts criminels de l'organisation (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.7.1, 3.7.2 et 3.7.5).

E. 6.4

Il importe encore de souligner qu'en sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose en principe d'un plein pouvoir d'examen (art. 49 PA, en relation avec l'art. 37 LTAF et avec l'art. 2 al. 4 PA). Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 49 let. a PA), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 49 let. b PA) et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 let. c PA [cf. notamment arrêt du TF 2C_221/2014 du 14 janvier 2015 consid. 5.3; ATAF 2010/53 consid. 9.1]). Ainsi, le Tribunal administratif fédéral n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (cf. notamment arrêt du TAF E-5688/2012 du 18 mars 2013 consid. 2.3, non publié in ATAF 2013/23). Son prononcé se substitue aux décisions de l'Administration fédérale (effet dévolutif complet [arrêt du TF 2C_731/2007 du 2 octobre 2008 consid. 1.2]). La jurisprudence atténue toutefois ce principe dans certaines situations. C'est ainsi que le Tribunal administratif fédéral s'impose une certaine retenue dans le contrôle de l'appréciation à laquelle a procédé l'autorité inférieure lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, notamment lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales, lorsqu'il s'agit d'apprécier un comportement personnel ou lorsqu'il s'agit de procéder à une évaluation relevant du domaine de la sécurité, ou encore lorsqu'il s'agit de décisions présentant un caractère politique (ATAF 2010/53 consid. 9.1; 2008/18 consid. 4; arrêt E-5688/2012 consid. 2.3 et réf. cit.; voir également arrêt du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.2.2 et réf. cit., non publié in ATF 139 II 384; André Moser et al., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2e éd. 2013, no 2.154). Le Tribunal administratif fédéral doit également observer une certaine retenue dans son pouvoir d'examen lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'apprécier l'aptitude du recourant à bénéficier de la naturalisation suisse, plus particulièrement de déterminer si l'intéressé présente, par son comportement, une menace pour les relations internationales de la Suisse. Outre le fait que le SEM dispose, lorsqu'il fait application de l'art. 14 aLN, d'un large

pouvoir d'appréciation ([...] certains auteurs conférant même à l'autorisation fédérale de naturalisation un caractère discrétionnaire [cf. Fasel, op. cit., p. 54 nbp. 55 et réf. cit.]), l'examen de cette question n'est en effet pas sans avoir des implications politiques (cf. Hartmann/Merz, op. cit., p. 595 nbp. 15 et réf. cit.), en particulier lorsqu'il s'inscrit dans le cadre de la problématique de la sauvegarde des intérêts de la Suisse au travers de ses relations avec l'étranger. En d'autres termes, les décisions du SEM refusant l'octroi de l'autorisation fédérale pour ce motif poursuivent un objectif dont la mise en oeuvre est d'ordinaire dévolue aux autorités gouvernementales et relève en principe d'un pouvoir discrétionnaire soustrait au contrôle judiciaire (cf. sur ce dernier point ATF 121 II 248 consid. 1a; voir également en ce sens l'ATF 132 I 229 consid. 10.3). Même si l'art. 14 let. d aLN ne saurait être interprété comme conférant un tel pouvoir discrétionnaire au SEM, le Tribunal administratif fédéral ne peut se reconnaître en pareille occurrence qu'un pouvoir d'examen réduit. Dans les hypothèses décrites ci-dessus, il est en effet admis que l'autorité judiciaire supérieure ne s'écartera pas sans nécessité de la conception de l'autorité inférieure disposant d'un important pouvoir d'appréciation (ATF 130 II 449 consid. 4.1; 129 II 331 consid. 3.2; Moser et al., op. cit., no 2.154 et réf. cit.). La retenue n'est toutefois pas justifiée lorsque l'autorité inférieure n'a pas examiné les points essentiels pour la décision et n'a pas procédé de manière soigneuse et complète aux vérifications nécessaires (cf. ATAF 2012/18 consid. 5.3; 2011/47 consid. 5.1; 2008/18 consid. 4 [...]).

E. 7

En l'espèce, le SEM motive son refus initial d'octroyer l'autorisation fédérale en vue de la naturalisation ordinaire du recourant et des membres de sa famille par des préoccupations sécuritaires tenant aux conséquences négatives que la naturalisation de l'intéressé entraînerait sur les relations bilatérales entretenues entre la Suisse et l'Algérie, compte tenu du militantisme déployé par ce dernier en faveur du FIS. L'autorité intimée relève en ce sens que le recourant, qui exerçait en France des activités au profit de la Fraternité algérienne de France (FAF), a été expulsé de France en 1994 à destination du Burkina Faso par arrêté ministériel fondé sur des raisons sécuritaires. A l'appui de sa décision, le SEM invoque en outre le fait que, dans le cadre d'une décision prononcée en 2012 par la Haute Cour britannique, le nom de l'intéressé y était mentionné à deux reprises en tant qu'il occupait une position de cadre au sein du FIS, ajoutant que ce dernier a encore signé entre-temps des pétitions revêtant un caractère politique.

E. 7.1

Il importe de rappeler à cet égard que le FIS est une formation politique algérienne d'opposition qui a été créée en 1989 après l'adoption dans la nouvelle constitution algérienne du multipartisme et prônait la création d'un Etat fondé sur le strict respect des valeurs de l'Islam. Selon la doctrine de ce parti, la notion de démocratie était assimilée à l'athéisme et les partis en contradiction avec l'islam étaient condamnés. Avant le premier tour des élections législatives au mois de décembre 1991, certains dirigeants de ce parti évoquaient, en cas d'obtention de la majorité, l'interdiction des partis laïcs et socialiste. Le FIS a remporté 47 % des votes lors du premier tour des élections législatives. L'intervention de l'armée, qui redoutait la victoire du FIS et la disparition de la république au second tour des législatives, a mis fin au processus électoral et le FIS a été frappé d'interdiction par une sentence d'un tribunal administratif d'Alger le 4 mars 1992. Le conflit sanglant qui a ensuite opposé les islamistes radicaux aux forces de sécurité algériennes s'est soldé, en près de huit années de violence intérieure, par la mort de 100 000 à 200 000 personnes. Parmi les

groupes armés islamistes algériens, il convient de citer notamment l'Armée islamique du salut (AIS), fondée en 1994 et constituant le bras armé du FIS (dissoute en janvier 2000) et les Groupes islamistes armés (GIA), formation fondée en 1990. Suite à l'élection d'Abdelaziz Bouteflika (porté par l'armée et le Front de libération nationale [FLN]) à la présidence en avril 1999, le peuple algérien a approuvé, au mois de janvier 2000, la loi de concorde civile instaurant une amnistie partielle pour les islamistes non impliqués dans des crimes de sang. En juillet 2003, les deux chefs historiques du FIS ont ainsi bénéficié d'une libération. Par voie de référendum, le peuple algérien a adopté, le 29 septembre 2005, la Charte pour la paix et la réconciliation nationale prévoyant des mesures d'extinction des poursuites judiciaires, de grâce, de commutation de peine ou encore de remise de peine pour les auteurs, complices ou instigateurs de crimes qualifiés d'actes terroristes ou subversifs, à l'exception de ceux impliqués dans des massacres collectifs, des viols et des attentats à l'explosif dans des lieux publics. Sur la base de cette charte et de son ordonnance d'application, 2 200 prisonniers accusés d'actes terroristes ont été libérés et le leader du FIS, Rabah Kebir, est retourné en Algérie en septembre 2006. La mouvance islamiste, agissant dans la clandestinité, a hésité entre une option politique (négociations avec le pouvoir) et une voie radicale (violence terroriste, prônée et pratiquée par des éléments plus ou moins contrôlés comme le GIA et, ultérieurement, le groupe Al-Quaida au Maghreb islamique [AQMI; groupe existant jusqu'en 2007 sous l'appellation Groupe salafiste pour la prédication et le combat]). Une recrudescence des actes de violence politiques entraînant la mort de civils a toutefois été observée en Algérie à partir de 2006, pour un grand nombre sous la forme d'attentats à la bombe attribués à des membres du groupe AQMI (cf. Radio-Canada, dossier Algérie: entre espoir et recul, < <https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/algerie/islamistes.html> >, site consulté en mars 2019; voir également arrêt du TF 1D_8/2010 du 25 janvier 2011 consid. 2.5; arrêts du TAF E-5012/2006 du 20 septembre 2011 consid. 5.2.1; E-5408/2006 du 6 décembre 2010 consid. 3.3.2.1; D-7849/2009 du 23 décembre 2009 et réf. cit.). Les violences terroristes demeurent encore une réalité en Algérie (cf., en ce sens, le site internet du DFAE, < <http://www.eda.admin.ch> > > Représentations et conseils aux voyageurs > Algérie > Conseils aux voyageurs > Situation générale, consulté en mars 2019). Même si le nombre d'islamistes armés recherchés en Algérie a chuté au cours des vingt dernières années, le net recul ainsi observé ne signifie pas qu'aujourd'hui la menace terroriste a disparu, des ressortissants étrangers ayant de surcroît rejoint les rangs d'AQMI et de la branche algérienne du groupe Etat islamique (cf. article publié le 28 mai 2018 sur le site internet de Middle East Eye [édition française], < <https://www.middleeasteye.net/fr/news/en-algerie-il-resterait-moins-de-800-islamistes-armes> >, site consulté en mars 2019). A titre d'exemple, on citera un violent accrochage survenu à la fin juillet 2018 dans l'Est algérien entre un détachement de l'armée algérienne et un groupe d'islamistes armés, dont le bilan a fait état de plusieurs morts (cf. article paru en ce sens sur le site internet de la BBC [News/Afrique], < <https://www.bbc.com/afrique/region-45027010> >; voir également, pour d'autres exemples: Commission européenne, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage [PEV) rénovée, mars 2017, ch. 4, < https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_sur_I27etat_des_relations_ue_algerie_2018.pdf >, sites consultés en mars 2019). Dans ce contexte, il n'est pas inutile de souligner qu'au mois d'octobre 2002, le Conseil fédéral a été amené à interdire à des dirigeants du FIS vivant en Suisse de faire de la propagande et de prôner, justifier ou soutenir l'usage de la violence depuis le territoire

suisse, activités mettant en péril les relations de la Suisse avec l'étranger. Dans son rapport du 25 août 2004 sur l'extrémisme (FF 2004 4693), le Conseil fédéral range le FIS aux côtés des mouvements d'extrémisme religieux ralliés à l'idéologie violente prônée par les Frères musulmans, préconisant une interprétation stricte de la charia (FF 2004 4693, 4727 ss ch. 2.3) et rejetant par définition les valeurs fondamentales de la démocratie libérale et de l'Etat de droit (FF 2004 4693, 4701 [cf., sur ce point, arrêt 1D_8/2010 consid. 2.5]).

E. 7.2.1

Ainsi qu'évoqué dans la partie en fait du présent arrêt, l'examen des pièces du dossier, plus particulièrement celles relatives à la procédure d'asile, révèle que le recourant, qui avait quitté son pays d'origine au mois de janvier 1981 pour s'installer en France, y a été mis au bénéfice d'un certificat de résidence valable jusqu'en 1999. Selon les motifs qu'il a invoqués à l'appui de sa demande d'asile devant les autorités suisses, il est devenu membre, en été 1992, de la FAF, association sous le couvert de laquelle agissait le FIS et pour le compte de laquelle il a ensuite, en compagnie d'autres ressortissants algériens, distribué les bulletins d'informations édités par cette dernière et des tracts dénonçant la violence pratiquée par le régime algérien au pouvoir. A plusieurs reprises, il a également participé à des meetings de la FAF, lors desquels il avait été chargé de tâches de sécurité. Après que les publications de la FAF eurent été interdites de parution en 1993 de la part du gouvernement français, il n'a plus exercé d'activité en faveur de cette association. Au mois de novembre 1993, sa maison (...) a été perquisitionnée par les services de sécurité français ([...]), qui étaient alors accompagnés de membres des Renseignements généraux (RG) et de la police judiciaire (PJ). Emmené au poste de police, il a été soumis à un interrogatoire, au terme duquel il a été remis en liberté. Au début août 1994, date à laquelle le Consulat de France à Alger avait été la cible d'un attentat, la police française a procédé à son arrestation, en même temps qu'à celle d'une vingtaine d'autres compatriotes parmi lesquels figurait le président de la FAF. (...) il avait, à l'instar de ces derniers, été expulsé, par arrêté ministériel du 5 août 1994, vers le Burkina Faso en date du 31 août 1994. Après être demeuré dans ce dernier Etat jusqu'en novembre 1996, il avait pris l'avion pour se rendre, via Bruxelles, à Genève, muni d'un faux passeport sud-africain.

E. 7.2.2

Bien qu'il tente de minimiser la portée de son activisme politique au sein de la FAF en affirmant n'avoir fait qu'imprimer et distribuer des tracts de nature purement informative à l'intention de la population française ([...]), le recourant ne saurait, compte tenu de la mesure administrative prise au niveau ministériel le 5 août 1994 à son encontre par les autorités françaises et fondée sur des raisons sécuritaires, être considéré comme un membre insignifiant de l'association précitée, utilisée comme principale couverture du FIS sur sol français. Il faut également retenir en ce sens que l'arrêté ministériel du 5 août 1994 prononçant l'expulsion de l'intéressé du territoire français à destination du Burkina Faso a été pris en application de l'ancien art. 26 al. 2 de l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Cette disposition prévoyait la possibilité d'une telle mesure lorsqu'elle constituait une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique (cf. < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069184&dateTexte=19940805> >). Le recourant soutient néanmoins que son expulsion de France par arrêté ministériel était un " coup tordu fomenté par le Ministre de l'intérieur de l'époque, Charles Pasqua, et les services de sécurité algériens pour

discréditer les mouvements d'opposition au régime algérien actifs à l'étranger " ([...]). Dès lors que cette décision administrative émane d'une autorité française et, donc, d'un organe représentant un Etat de droit reconnu, le Tribunal administratif fédéral ne saurait, en l'absence de tout élément probant contraire, remettre en cause le fondement sécuritaire dudit arrêté. Au demeurant, il y a lieu de relever en ce sens que l'instance judiciaire française auprès de laquelle l'arrêté ministériel du 5 août 1994 a été déféré a, selon les indications données par l'intéressé, constaté la légalité de la mesure d'expulsion sur laquelle portait ledit arrêté ([...]). L'importance de l'activisme politique du recourant au sein de la FAF et, donc, de son soutien au FIS transparaît du reste dans ses propos, l'intéressé ayant précisé avoir reçu à son domicile (...) le président de ladite association et une seconde personne avec lesquels il avait été discuté d'un plan d'implantation de la FAF dans cette dernière ville ([...]). Sachant que quatre années s'étaient écoulées depuis son expulsion du territoire français et à supposer que le recourant n'eût endossé qu'un rôle mineur au sein de la FAF, l'on perçoit alors difficilement que ce dernier eut pu encore, ainsi qu'il l'a affirmé lors de son audition du 20 août 1998 devant l'ODR, encourir un danger de mort de la part des forces de sécurité militaires algériennes en cas de retour dans sa patrie ([...]). Il sied au contraire de déduire des éléments qui précèdent que le recourant était nécessairement connu des autorités algériennes pour avoir affiché ouvertement son opposition à l'égard du régime algérien et avoir entretenu des liens de proximité au cours des années passées en France avec les principaux responsables du FIS en ce pays (...). Il est notoire également qu'au cours des années qui ont suivi l'interdiction du FIS au printemps 1992, le régime algérien a continué de poursuivre et de condamner ceux qui étaient soupçonnés d'être des islamistes armés ou des civils qui les appuyaient, ainsi que les activistes notoires des droits de l'homme, les déserteurs et les réfractaires, les personnes ayant témoigné des actes de tortures commis par leurs collègues (cf., sur les points qui précèdent, JICRA 1998/26 consid. 7b). A cela il importe d'ajouter, à l'instar de l'autorité intimée, que le recourant a encore été cité à deux reprises en marge d'une décision de la Haute Cour britannique (...) le désignant comme un des principaux cadres du FIS ([...]). L'hypothèse selon laquelle l'intéressé occupait en réalité une fonction dirigeante au sein de la partie de ce mouvement politique implanté alors en Europe doit donc être sérieusement envisagée et tenue pour un élément supplémentaire propre à susciter des réserves de la part des autorités suisses compétentes en matière de naturalisation au niveau de la sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse. Certes, il est vrai qu'après l'interdiction du FIS, l'arrestation et la mise en détention de ses membres les plus influents, le président Bouteflika a prononcé une amnistie en faveur des membres de ce mouvement suite à l'adoption par le peuple algérien de la loi sur la concorde civile, le 13 janvier 2000 (cf. arrêt du TAF E-3944/2006 du 23 juillet 2007 consid. 4.2). Même si, aujourd'hui, l'Algérie n'est plus confrontée à une situation de guerre civile et si le FIS n'a plus l'importance qu'il avait, le recourant laisse toutefois apparaître, par le comportement adopté entre-temps, qu'il n'a pas véritablement rompu ses liens avec les anciens membres et responsables de ce parti, mais est au contraire resté proche de la mouvance islamiste désireuse d'un changement radical en Algérie. Comme l'a mis en exergue le SEM dans la motivation de la décision querellée ([...]), il appert que l'intéressé a notamment apposé, en 2012, sa signature sur une pétition réclamant la libération définitive de T., incarcéré alors en [Europe] dans l'attente d'une décision de la justice de ce pays sur une demande d'extradition formulée par l'Algérie. Ce dernier, opposant politique connu du régime algérien et ayant occupé notamment la charge d'ancien responsable (...) du FIS à l'étranger (...), compte parmi les membres fondateurs du " Mouvement Rachad " créé en

2007 et a exercé la fonction (...) de la fondation " Alkarama " ([...]). Or, il est notoire que le " Mouvement Rachad " et la fondation " Alkarama ", bien que ces entités se présentent, pour la première, comme un rassemblement politique, social et intellectuel oeuvrant, par des voies non violentes, pour un changement véritable du système politique algérien (cf. Charte du Mouvement figurant sur le site internet de ce dernier: < https://www.rachad.org/fr/documents_rachad >, site consulté en mars 2019) et, pour la seconde, comme une organisation non gouvernementale de défense des victimes des violations des droits de l'homme dans le monde arabe (cf. Charte de ladite ONG figurant sur le site internet: < <https://www.alkarama.org/fr/a-propos/notre-charte> >, site consulté en mars 2019), s'appuient en partie sur d'anciens membres ou sympathisants d'organisations islamistes, notamment du FIS (cf. arrêt du TAF C-1121/2006 du 21 août 2009 consid. 6.1.2 et réf. cit.). Outre que le " Mouvement Rachad " est décrit comme portant des accusations virulentes contre le régime algérien qu'il souhaite renverser ([...]), la fondation " Alkarama " fait également l'objet de polémiques quant à de supposés liens avec le terrorisme, plus particulièrement avec " Al-Qaida ". Ainsi l'un de ses anciens présidents d'origine qatari figurait-il, en automne 2014, sur la liste de l'ONU des personnes sanctionnées pour ses liens avec " Al-Qaida " (cf. Le Temps, La Ville de Genève a financé une ONG accusée de liens avec Al-Qaida, 14 octobre 2014, < https://www.letemps.ch/suisse/ville-geneve-finance-une-ong-accusee_liens_al-qaida >; voir également le site internet de l'ONU < <https://www.un.org/press/fr/2017/sc12719.doc.htm> >, sites consultés en mars 2019). Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de relever que le recourant a également signé, en 2012, une pétition (...). Ladite pétition faisait suite à l'ouverture par le Ministère public de la Confédération (MPC) en 2011 d'une instruction pénale du chef de crimes de guerre contre le général Khaled Nezzar (ancien chef d'Etat-major des forces armées algériennes et ancien ministre de la Défense au sein du Haut Comité d'Etat [HCE] dans les années 90), après que trois personnes domiciliées en Suisse eurent déposé une plainte à son endroit (cf. Le Temps, Le Tribunal pénal fédéral refuse de classer l'affaire Nezzar, 6 juin 2018, < <https://www.letemps.ch/suisse/tribunal-penal-federal-refuse-classer-laffaire-nezzar> >; voir également le communiqué aux médias du Tribunal pénal fédéral (TPF) du 6 juin 2018, < <https://www.bstger.ch/fr/media/communicati-stampa/2018.html> >, sites consultés en mars 2019). Il est patent que cette affaire s'avère sensible encore actuellement sur le plan politique, dans la mesure où le général Nezzar incarne le choix fait par le régime algérien de lutter à l'époque contre les terroristes et où le pouvoir politique qui était alors à la tête de ce pays est toujours en place (cf. Hespess Français, Gros coup de froid sur les relations algéro-suisse, 7 novembre 2018, < <https://fr.hespess.com/28060-gros-coup-de-froid-sur-les-relations-algero-suisse.html> >, consulté en mars 2019). Ladite procédure judiciaire pourrait être d'autant plus un sujet de crispation dans les relations entre la Suisse et l'Algérie que la poursuite pénale engagée contre le général Nezzar paraît être la seule inculpation pour crimes de guerre d'un membre des forces armées algériennes pour des faits survenus durant la guerre civile (cf. Le Temps, Le Ministère public de la Confédération classe l'affaire du général Nezzar, 18 janvier 2017, < <https://www.letemps.ch/suisse/ministere-public-confederation-classe-laffaire-general-nezzar> >, site consulté en mars 2019; De Moerloose/Perissi, La compétence universelle comme instrument de la justice internationale: l'exemple de la Suisse, in: Vingt ans de justice internationale pénale, Bruxelles 2014, p. 13; voir également, en ce sens, Hespess Français, op. cit.). Ainsi, par son activisme politique antérieur et le

maintien de ses liens avec la mouvance islamiste désireuse d'un changement radical en Algérie, concrétisé par son soutien à des pétitions, dont les noms des signataires ont été relayés sur des sites d'Internet et qui sous-tendaient les mêmes visées politiques radicales, le recourant représente, par son comportement, un danger concret pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse, plus spécifiquement sur le plan de sa politique extérieure. En effet, la consolidation du statut du recourant en Suisse par l'octroi en sa faveur de la nationalité suisse ne manquerait pas, en considération des éléments qui précèdent, d'avoir pour conséquence de compromettre les relations bilatérales nouées avec l'Algérie, qui constitue, selon les informations publiées par le DFAE, l'un des partenaires importants de la Suisse en Afrique.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.