

# **BVGer C-1148/2013 vom 6. Februar 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-02-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-1148\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-1148_2013)

FR: TAF C-1148/2013 du 6 février 2014

IT: TAF C-1148/2013 del 6 febbraio 2014

## **Regeste**

Naturalisation ordinaire

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

### **E. 1.2**

En particulier, les recours contre les décisions des autorités administratives de la Confédération en matière d'acquisition et de perte de la nationalité suisse sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale, conformément à l'art. 51 al. 1 LN.

### **E. 1.3**

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF). 1.4 Au sens de l'art. 83 let. b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) et conformément à sa pratique, le Tribunal de céans statue définitivement sur la présente affaire (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-2642/2011 du 19 septembre 2012 consid. 1.3, C-1121/2006 du 21 août 2009 consid. 1.3, C-1123/2006 du 12 septembre 2008 consid. 1.3 et C-1222/2006 du 11 janvier 2008 consid. 1.3). La question de l'exclusion du recours au Tribunal fédéral en ce domaine est toutefois controversée dans la doctrine (cf. notamment Karl Hartmann/Laurent Merz, *Einbürgerung: Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts*, in: Uebersax, Ruedin, Hugi Yar, Geiser [éd.], *Ausländerrecht*, Bâle 2009, pp. 624 et 625, ch. 12.92 et autres auteurs cités dans cet article soutenant la thèse de l'admissibilité du recours en matière de droit public contre les décisions du Tribunal relatives à l'autorisation fédérale de naturalisation; contra, notamment, Céline Gutzwiller, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, Genève - Zurich - Bâle 2008, pp. 517 et 518, n° 1355; Ulrich Häfelin, Walter Haller et Helen Keller, *Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform*, Supplement zur 6. Auflage des «Schweizerischen Bundesstaatsrecht», Zurich - Bâle - Genève 2006, pp. 60 et 61, no 1359). Par ailleurs, dans un arrêt du 28 mai 2008, le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte (cf. arrêt 1C\_238/2008 consid. 4).

### **E. 1.5**

A. \_\_\_\_\_ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

### **E. 2**

Le requérant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, à moins qu'une autorité cantonale ait statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). Le Tribunal n'est pas lié par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. André Moser, Michael Beusch, Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2ème éd., Bâle 2013, pp. 226ss, ad ch. 3.197). Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2012/21 consid. 5.1).

### **E. 3.1**

Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 LN). La naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent (art. 12 al. 2 LN).

### **E. 3.2**

L'autorisation est accordée par l'office fédéral pour un canton déterminé. La durée de sa validité est de trois ans; elle peut être prolongée. L'autorisation peut être modifiée quant aux membres de la famille qui y sont compris. L'office peut révoquer l'autorisation avant la naturalisation lorsqu'il apprend des faits qui, antérieurement connus, auraient motivé un refus (art. 13 al. 1 à 5 LN).

### **E. 4.1**

A teneur de l'art. 14 LN, on s'assurera, avant l'octroi de l'autorisation, de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse (let. a), s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c) et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d).

### **E. 4.2**

"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. Elle a été maintenue dans cette loi jusqu'à présent (cf. Gutzwiller, *op. cit.*, p. 231, no 547, avec renvoi au Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 9 août 1951, in FF 1951 II 677).

### **E. 4.3**

La procédure fédérale relative à l'autorisation de naturalisation est caractérisée par la grande liberté d'appréciation dont jouit l'office fédéral: il n'existe pas, en particulier, de droit à l'octroi de l'autorisation fédérale, quand bien même le candidat à la naturalisation remplirait apparemment toutes les conditions légales (cf. Gutzwiller, *op. cit.*, pp. 227, 231 et 233, nos 539, 549 et 554; Minh Son Nguyen, *Droit public des étrangers*, Berne 2003, p. 716; Dominique Fasel, *La naturalisation des étrangers*, Etude de droit fédéral et de droit vaudois, Lausanne 1989, pp. 110 et 276, ainsi que réf. cit.). En naturalisant, l'Etat ne répond pas seulement à un désir de l'étranger, il défend en même temps ses propres intérêts (cf. Message du Conseil fédéral du 9 août 1951 précité, FF 1951 II 676).

#### E. 4.4

Le comportement conforme à l'ordre juridique suisse visé à l'art. 14 let. c LN implique que l'étranger n'ait pas une attitude répréhensible, notamment du point de vue du droit pénal. Selon la doctrine, le requérant à la naturalisation ne doit, avant tout, pas faire l'objet d'une enquête pénale en cours, ni avoir une inscription au casier judiciaire et respecter ses obligations financières. Les infractions mineures n'empêchent cependant pas le requérant de recevoir l'autorisation fédérale (cf. Gutzwiller, op. cit., pp. 236 et 237, n° 559). Ainsi, la Confédération examine, dans le cadre habituel des demandes de naturalisation ordinaire, s'il existe des informations au niveau fédéral qui empêchent une naturalisation sur le plan du respect de l'ordre juridique. Selon le Manuel sur la nationalité, ouvrage de référence entré en vigueur le 1er août 2012 et regroupant désormais toutes les bases légales fédérales (y compris les directives et les circulaires) actuellement en vigueur dans le domaine de la nationalité, la jurisprudence des tribunaux fédéraux en la matière et la pratique de l'ODM, les naturalisations ordinaires et facilitées, tout comme la réintégration, supposent que le requérant se conforme à la législation suisse, cette conformité se référant tant à la situation en matière de droit pénal qu'à la réputation financière. Aussi les inscriptions au casier judiciaire et les procédures pénales en cours constituent-elles fondamentalement un obstacle à la naturalisation (cf. site internet de l'ODM, <http://www.bfm.admin.ch> : Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > V. Nationalité > Manuel Nationalité, Chapitre 4, ch. 4.7.3; site consulté en janvier 2014).

5.5.1 5.1.1 Dans le cas particulier, il est constant que A. \_\_\_\_\_ s'est rendu coupable, à deux reprises, de violation des règles de la circulation routière. Le 3 juillet 2009, il a ainsi été condamné par le Ministère public du canton de Genève à une peine pécuniaire de vingt-trois jours-amende à 30 francs, avec sursis à l'exécution de la peine (délai d'épreuve de trois ans), ainsi qu'à une amende de 250 francs, pour conduite en état d'ébriété qualifiée (art. 91 al. 2 2ème phr. de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR, RS 741.01]). Le 16 mars 2010, cette même autorité judiciaire a reconnu le prénommé une nouvelle fois coupable d'infractions à la LCR, et l'a condamné à une peine pécuniaire de soixante jours-amende à 20 francs, ainsi qu'à une amende de 400 francs, pour avoir une nouvelle fois conduit en état d'ébriété qualifiée (art. 91 al. 2 2ème phr. LCR) et pour violation d'autres règles de la circulation routière (art. 90 ch. 1 LCR). Par ailleurs, le sursis qui avait été accordé le 3 juillet 2009 a été révoqué. L'intéressé n'ayant pas formé opposition contre ces condamnations, celles-ci sont entrées en force les 21 juillet 2009 et 13 avril 2010 (cf. extrait du casier judiciaire suisse délivré le 12 mars 2012; ci-dessus let. B). Selon le Manuel sur la nationalité (cf. p. 35), en cas de condamnation à une peine pécuniaire avec sursis, il convient d'attendre à la fois la fin du délai d'épreuve et celle d'un délai supplémentaire de six mois; ce dernier délai est destiné à procurer à l'office fédéral une marge de sécurité dans le cas où le requérant se rend coupable d'un nouvel acte répréhensible avant la fin du délai d'épreuve (nouvelle procédure pénale ou nouvelle condamnation), ce qui entraîne une révocation de la peine avec sursis et l'exécution de la peine prononcée avec sursis (cf. art. 45 CP, disposition stipulant que si le condamné a subi la mise à l'épreuve avec succès, il n'exécute pas la peine prononcée avec sursis). Toujours selon ledit Manuel (cf. p. 36), en présence d'une peine pécuniaire de quatorze jours-amende au maximum avec sursis sanctionnant un délit de conduite d'ordre général, il est possible de délivrer une autorisation fédérale de naturalisation avant l'échéance du délai d'épreuve (et du délai supplémentaire de six mois), en prenant en compte la situation générale et pour autant que toutes les autres conditions de naturalisation soient parfaitement réunies. Au demeurant, il est important de souligner ici qu'en cas de

peine ferme, les conditions de naturalisation sont réputées réunies lorsque l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers ne contient plus aucune inscription. 5.1.2 Au vu de ce qui précède, on ne saurait faire grief à l'autorité inférieure d'avoir retenu dans sa décision que les condamnations pénales subies par A. \_\_\_\_\_ durant son séjour en Suisse, dont celle du 16 mars 2010 à une peine ferme, constituent un obstacle à la délivrance d'une autorisation fédérale de naturalisation, au motif que la condition du respect l'ordre juridique au sens de l'art. 14 LN n'est pas respectée, et que le prénommé ne pourra donc prétendre à une telle autorisation que lorsque les peines seront éliminées de son casier judiciaire, soit le 12 décembre 2016 au plus tôt, et pour autant qu'aucune autre infraction ne soit commise dans ce délai. 5.25.2.1 A l'appui de son pourvoi, le recourant fait d'abord grief à l'ODM de n'avoir pas respecté le principe de la légalité, en notant qu'il n'est pas formellement exigé à l'art. 14 LN que le casier judiciaire du postulant à la naturalisation soit vierge de toute infraction. Aussi estime-t-il qu'une telle condition, qui n'est pas prévue par la loi, ne peut lui être appliquée, sous peine d'arbitraire, en ajoutant que les aptitudes du requérant doivent être examinées "globalement" (cf. mémoire de recours, p. 6). Dans ce contexte, il prétend que la pratique instaurée par l'ODM, consistant à refuser l'approbation de l'autorisation fédérale de naturalisation en raison d'une violation des règles de la circulation, revient "à pénaliser les individus dont la procédure de naturalisation est pendante" et engendre de ce fait une inégalité de traitement par rapport aux personnes n'étant pas, ou plus, sujet d'une procédure de naturalisation (ibid., p. 8). S'agissant du grief tiré de l'absence de base légale, le Tribunal de céans observe que la décision entreprise se fonde sur l'art. 14 let. c LN et que les directives édictées en la matière, sur lesquelles se fonde la pratique instaurée par l'ODM, s'inscrivent parfaitement dans le cadre fixé par dite norme. Il paraît utile ici de préciser que les directives sont avant tout destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales. Selon la jurisprudence, il est vrai que "les directives de l'administration n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux; elles ne constituent pas des normes du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF et n'ont pas à être suivies par le juge. Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence" (cf. arrêt du Tribunal fédéral 9C\_283/2010 du 17 décembre 2010, consid. 4.1, et jurisprudence citée). In casu, il appert clairement que la pratique contestée par le recourant trouve son fondement juridique dans l'art. 14 let. c LN. Selon cette disposition, il incombe à l'autorité fédérale de s'assurer, avant l'octroi de l'autorisation, de l'aptitude du requérant à la naturalisation, en particulier du fait que ce dernier se conforme à l'ordre juridique suisse. Or, le Manuel sur la nationalité a précisément pour but de concrétiser ladite disposition légale en fixant des critères destinés à assurer l'application uniforme de ladite norme aux fins de respecter le principe de l'égalité de traitement. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la procédure fédérale relative à l'autorisation de naturalisation est caractérisée par la grande liberté d'appréciation dont jouit l'office fédéral (cf. ch. 4.3 supra), certains auteurs conférant même à l'autorisation fédérale de naturalisation un caractère discrétionnaire (cf. Fasel, op. cit., p. 54, note de bas de page n° 55, et auteurs cités par ce dernier). Il suit de là que la pratique de l'ODM s'inscrit parfaitement dans le cadre fixé par la norme législative idoine (art. 14 al. 1 let. c LN). Force est donc de reconnaître que la décision entreprise du 31 janvier 2013 se fonde sur une base légale suffisante et qu'elle n'est point illégale, contrairement à ce que soutient le recourant dans ses écritures du 4 mars 2013

(cf. mémoire de recours, p. 7). Cela étant, le Tribunal constate que le recourant, à travers son comportement répréhensible, a immanquablement pris le risque de porter gravement atteinte à la sécurité routière, étant rappelé à cet égard que les dispositions pénales de la LCR ont précisément pour objectif d'éviter la survenance d'accidents et donc de protéger la vie et l'intégrité corporelle d'autrui (cf. arrêt du Tribunal fédéral 6S.534/1999 du 1er mars 2000, consid. 2 dd). Partant, il ne saurait être contesté que l'intéressé, en violant les règles de la circulation routière à deux reprises pour conduite en état d'ébriété qualifiée (plus de 1 pour mille), n'a assurément pas respecté l'ordre juridique suisse. Il n'est point arbitraire non plus de tenir compte, dans l'appréciation globale de la situation, du fait qu'il a récidivé.

5.2.2 A. \_\_\_\_\_ se plaint ensuite de la violation du principe "ne bis in idem". Il considère que le refus de naturalisation prononcé par l'ODM contrevient à la prohibition de la double incrimination, en tant qu'elle condamne un état de fait qui a déjà été "pleinement examiné et exhaustivement sanctionné" par une autre autorité administrative, (cf. mémoire de recours, p. 7). Aussi dénonce-t-il une violation de l'art. 4 du Protocole additionnel n°7 à la CEDH, conclu le 22 novembre 1984, et entré en vigueur pour la Suisse le 1er novembre 1988 (RS 0.101.07). En ce qui concerne ce grief, il s'agit préliminairement de préciser ici que, contrairement à l'affirmation du recourant (cf. mémoire de recours, p. 7), les condamnations subies par ce dernier en 2009 et 2010 ne relèvent pas de la juridiction administrative (Service des contraventions), mais de la justice pénale (Ministère public du canton de Genève). Ceci dit, le principe "ne bis in idem" - qui figure depuis le 1er janvier 2011 à l'art. 11 al. 1 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP, RS 312.0) - est un corolaire de l'autorité de chose jugée; il appartient avant tout au droit pénal fédéral matériel et interdit qu'une personne soit poursuivie deux fois pour les mêmes faits. Le premier jugement exclut ainsi que la personne soit poursuivie une seconde fois par une juridiction pénale, même sous une qualification juridique différente. Il s'agit en effet d'adopter une approche fondée strictement sur l'identité des faits matériels et de ne pas retenir la qualification juridique de ces faits comme critère pertinent (cf. ATF 125 II 402 consid. 1b, 123 II 424 consid. 2b; arrêt du Tribunal fédéral 6B\_1029/2010 du 18 avril 2011 consid. 1.1). Or, in casu, la procédure relative à l'autorisation de naturalisation, au sens des art. 13 al. 1 et 14 LN, relève de l'autorité administrative fédérale. Elle vise à assurer l'aptitude du requérant à la naturalisation, en particulier à constater que celui-ci se conforme à la législation suisse, cette conformité se référant notamment, comme indiqué plus haut (cf. ch. 4.4), à sa situation sous l'angle du droit pénal. Le juge pénal, de son côté, est amené à prononcer une amende, une peine pécuniaire, un travail d'intérêt général ou une peine privative de liberté. Si cette dualité de procédures, pénale et administrative, peut être susceptible de soulever des questions sous l'angle du principe "ne bis in idem", on ne saurait pour autant voir, dans le cas particulier, une violation de ce principe dans le fait que le recourant, qui a été sanctionné pénalement, s'est également vu refuser par l'ODM l'autorisation fédérale de naturalisation. En effet, la procédure administrative refusant à l'intéressé de délivrer l'autorisation fédérale de naturalisation ne peut pas être considérée comme une "nouvelle procédure" (en matière pénale). Ce refus pourrait tout au plus être assimilé à une "peine complémentaire" à sa condamnation pénale, mais même en ce cas, il n'y aurait pas lieu de retenir en l'espèce une violation du principe "ne bis in idem", l'élément "bis" faisant défaut (dans ce sens, cf. Vincent Martenet et Matthieu Corbaz, *L'influence des garanties fondamentales de procédure sur le contentieux administratif*, in: *Le contentieux administratif*, François Bellanger et Thierry Tanquerel [éd.], Genève - Zurich - Bâle 2013, p. 32ss, et réf. cit.).

5.2.3 Le recourant invoque encore l'inégalité de traitement que serait

supposé impliquer la pratique instaurée par l'ODM consistant à refuser l'approbation d'une naturalisation en vertu d'une violation des règles de la circulation routière; une telle pratique revient, selon lui, "à pénaliser les individus dont la procédure de naturalisation est pendante" (cf. mémoire de recours, p. 8). Le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) exige que la loi elle-même et les décisions d'application de la loi traitent de façon égale des choses égales et de façon différentes des choses différentes. Ainsi, une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. sur cette question notamment ATF 136 II 120 consid. 3.3.2 et 131 I 394 consid. 4.2; voir également les ATAF 2010/53 consid. 12.1, 2010/6 consid. 4.1, 2009/32 consid. 5.1 et réf. cit.). En l'occurrence, il est patent que le refus d'octroyer la nationalité suisse au recourant, qui a été l'objet de deux condamnations pénales durant sa présence sur le territoire helvétique, n'est aucunement comparable au traitement qui est réservé "aux personnes n'étant pas, ou plus, sujet d'une procédure de naturalisation" (cf. mémoire de recours, p. 8). En effet, force est de constater que le traitement différent auquel est soumis l'intéressé dans le cadre d'une telle procédure se fonde précisément sur son comportement répréhensible, ce qui constitue sans conteste un motif raisonnable, au sens de la jurisprudence évoquée plus haut, pour lui refuser en l'état la naturalisation sollicitée. Le grief tiré d'une inégalité de traitement doit donc également être écarté.

5.2.4 Le recourant soutient enfin que la décision entreprise est contraire au principe de proportionnalité. Il considère que le refus de naturalisation prononcé par l'ODM n'est pas adéquat "en ce qu'il vise idéalement un but parfaitement autre que la sécurité routière et ne serait, même par inadvertance, pas propre à l'atteindre" (cf. mémoire de recours, p. 9). Force est de constater, dans le cas d'espèce, que le recourant n'expose pas de manière pertinente en quoi la décision querellée violerait le principe de proportionnalité. En effet, ce principe, tel que déterminé par la jurisprudence, pose que l'autorité administrative, lorsqu'elle a le choix entre plusieurs possibilités d'action, doit adopter la mesure la plus appropriée pour parvenir au but visé dans les circonstances concrètes du cas, et qui porte l'atteinte la moins grave aux droits et intérêts du justiciable (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 3e éd., Berne 2012, pp. 808-822). Or, dans le cas d'espèce, il s'agit uniquement, sous l'angle de l'octroi de la nationalité, de constater que le recourant, à travers son comportement, ne s'est pas conformé à l'ordre juridique suisse au sens de l'art. 14 let. c LEtr (cf. consid. 5.1.1 supra) et non de prendre une mesure destinée prioritairement à assurer la sécurité routière. Aussi importe-t-il peu que le refus de lui octroyer la naturalisation facilitée se fondait sur la "seule" violation des règles de la circulation routière, comme le sous-entend le recourant dans ses écritures. Au vu de ces considérants, le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité ne saurait être retenu.

6. Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 31 janvier 2013, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, cette décision n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA). En conséquence, le recours doit être rejeté. Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (cf. art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). (dispositif page suivante)

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