

# **BVGer F-6349/2020 vom 10. Mai 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-05-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-6349\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6349_2020)

FR: TAF F-6349/2020 du 10 mai 2022

IT: TAF F-6349/2020 del 10 maggio 2022

## **Regeste**

Naturalisation ordinaire

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, 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. En particulier, les décisions en matière de refus d'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire prononcées par le SEM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal (art. 1 al. 2 LTAF), qui statue définitivement (sur cette question, cf. notamment l'arrêt du TAF C-1148/2013 du 6 février 2014 consid. 1.4, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées). Dans ce contexte, il sied de noter que le Tribunal fédéral a relevé dans l'ATF 138 I 305 que l'art. 14 aLN procurait à un requérant à la naturalisation (ordinaire) une position juridique définie de manière suffisamment claire, laquelle lui permettait d'invoquer dans le cadre du recours constitutionnel subsidiaire les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement (cf. consid. 1.4.5 et 1.4.6 ; cf. arrêt TAF F-1704/2019 du 10 juin 2020 consid. 1.1).

### **E. 1.2**

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 aLN. À moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

### **E. 1.3**

Les requérants ont qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Le recours, présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, est recevable (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA).

### **E. 2.1**

La partie recourante peut invoquer devant le Tribunal de céans la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et, à moins qu'une autorité cantonale n'ait statué comme autorité de recours, l'inopportunité de la décision entreprise (cf. art. 49 PA).

### **E. 2.2**

Le Tribunal examine la décision attaquée avec plein pouvoir d'examen. Conformément à la maxime inquisitoire, il constate les faits d'office (cf. art. 12 PA) ; appliquant d'office le droit fédéral, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni

par l'argumentation développée dans la décision entreprise. Il peut donc s'écarter aussi bien des arguments des parties que des considérants juridiques de la décision querellée, fussent-ils incontestés (cf. ATF 140 III 86 consid. 2 ; arrêt du TF 1C\_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.1 et 4.2).

### **E. 2.3**

Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait et de droit existant au moment où il statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2 [état de fait], ainsi que le consid. 1.2 de l'arrêt du TF 2A.451/2002 du 28 mars 2003 [état de droit] partiellement publié in : ATF 129 II 215 et cité in : ATAF 2011/1 consid. 2), sous réserve d'une éventuelle application rétroactive prohibée de la loi (cf. consid. 2.2 infra).

### **E. 3.1**

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN) a entraîné, conformément à son art. 49 en relation avec le ch. I de son annexe, l'abrogation de l'ancienne loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 (aLN). Les détails de cette nouvelle réglementation sont fixés dans l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (ordonnance sur la nationalité; OLN, RS 141.01), dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1er janvier 2018 également.

### **E. 3.2**

En vertu de la disposition transitoire de l'art. 50 al. 2 LN, qui consacre le principe de la non-rétroactivité, les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LN sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Par voie de conséquence, le droit applicable à la présente affaire est l'aLN, dès lors que la demande de naturalisation présentée par l'intéressé a été déposée auprès des autorités compétentes du canton de Genève le 20 mai 2016 (cf. supra, let. K), soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. notamment arrêt du TF 1C\_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 2, et jurisprudence citée; arrêt du TAF F-6741/2016 du 23 mars 2018 consid. 3.3).

### **E. 4.1**

A la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton (art. 37 al. 1 Cst.). Les étrangères et étrangers obtiennent ainsi la nationalité suisse par la naturalisation dans un canton et une commune (après une procédure régie par le droit cantonal), sous réserve d'une autorisation fédérale accordée par l'office compétent (art. 12 al. 1 et 2, art. 13 al. 1 et 15a al. 1 aLN), soit actuellement le SEM. Ces trois niveaux de la nationalité suisse sont indissolublement liés (cf. arrêt du TF 1D\_3/2016 du 27 avril 2017 consid. 2; ATAF 2013/34 consid. 5). Les cantons ont une compétence primaire en matière de procédure de naturalisation ordinaire, la Confédération édictant des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroyant l'autorisation fédérale de naturalisation (cf. art. 38 al. 2 Cst.; voir, à cet égard, Message du Conseil fédéral concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité du 21 novembre 2001, in FF 2002 1815, ch. 1.5.1 p. 1829 [ci-après : Message du Conseil fédéral du 21 novembre 2001]; voir également Message du Conseil fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale du 7 avril 1982, in FF 1982 II 137, ch. 211.2 pp. 154 et 155]; cf. en outre ATAF 2013/34 consid. 5.1).

### **E. 4.2**

La délivrance de l'autorisation fédérale est la condition sine qua non de l'octroi de la nationalité suisse par la voie de la naturalisation ordinaire ou, en d'autres termes, la « prémisses nécessaires à l'octroi de l'indigénat cantonal et communal » (cf. art. 38 al. 2 Cst. et 12 al. 2 aLN [voir, en ce sens, ATF 138 I 305 consid. 1.4.3; arrêt du TAF F-6597/2016 du 24 novembre 2017 consid. 3.3]). La procédure d'autorisation permet à la Confédération de vérifier si les conditions formelles (en particulier la condition de résidence prévue à l'art. 15 aLN) et matérielles (art. 14 aLN) de naturalisation, exigences de base s'imposant également aux cantons et aux communes, sont remplies (cf. ATF 138 I 305 consid. 1.4.3; ATAF 2013/34 consid. 5.1; arrêt du TAF C-2917/2012 du 6 juillet 2015 consid. 4.2). La procédure relative à l'autorisation fédérale de naturalisation est caractérisée par la grande liberté d'appréciation dont jouit le SEM. 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. arrêts du TAF F-2877/2018 précité consid. 3.4.1; C-7590/2014 du 28 septembre 2015 consid. 4.3.1; Message du Conseil fédéral du 21 novembre 2001, ch. 2.2.1.2 p. 1842; Céline Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, pp. 227, 231 et 233, nos 539, 549 et 554; Minh Son Nguyen, Droit public des étrangers, 2003, p. 716; Dominique Fasel, La naturalisation des étrangers, Etude de droit fédéral et de droit vaudois, 1989, pp. 110 et 276, ainsi que réf. citées). Cela étant, une doctrine récente suggère qu'il pourrait exister un « quasi-droit » à la naturalisation et que le principe précité devrait être nuancé (cf. notamment arrêt du TAF F-2877/2018 précité consid. 3.4.1; Sow/Mahon, in : Amarelle/ Nguyen [éd.], vol. V : Loi sur la nationalité [LN], 2014, p. 49, ch. 2.1.2, n° 8, et réf. à l'ATF 138 I 305). Il reste qu'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 relatif à un projet de loi sur la nationalité suisse du 9 août 1951, in FF 1951 II 665, ch. VIII p. 676 [ci-après : Message du Conseil fédéral du 9 août 1951]).

#### **E. 4.3**

Conformément à la jurisprudence, toutes les conditions de la naturalisation doivent être remplies tant au moment du dépôt de la demande que lors du prononcé de la décision de naturalisation (cf. ATF 140 II 65 consid. 2.1 ; arrêt du TF 1C\_454/2017 précité consid. 4.2 ; arrêts du TAF F-2877/2018 du 14 janvier 2019 consid. 4.3 in fine et F-6376/2017 du 20 décembre 2018 consid. 4.3 in fine).

#### **E. 5**

Afin d'assurer l'application uniforme de la législation fédérale sur la nationalité, le SEM a édité le Manuel sur la nationalité, qui constitue l'ouvrage de référence en la matière. Ce manuel regroupe toutes les bases légales fédérales en vigueur dans le domaine de la nationalité, ainsi que la jurisprudence des tribunaux fédéraux (TAF et TF) et la pratique du SEM dans ce domaine. Il contient les instructions nécessaires au traitement uniforme des dossiers de naturalisation par les collaborateurs du SEM et les autorités cantonales et communales compétentes, de manière à leur permettre de rendre des décisions exemptes d'arbitraire et dans le respect du principe d'égalité de traitement (cf. la première page du Manuel sur la nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017 [ci-après : Manuel aLN] mis à jour en février 2015 et, plus explicitement, la première page du Manuel sur la nationalité pour les demandes dès le 1.1.2018 [ci-après : Manuel LN], manuels consultables sur le site internet du SEM : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité).

### **E. 6.1**

Conformément à l'art. 15 al. 1 aLN, l'étranger ne peut demander l'autorisation fédérale de naturalisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq ans qui précèdent la requête. En outre, selon l'art. 36 al. 1 aLN, au sens de la loi, la résidence est, pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers. Pour que cette condition soit remplie, le requérant doit répondre à cette exigence avant même le dépôt de la demande de naturalisation (Céline Gutzwiller, op. cit., p. 294, ch. 717).

### **E. 6.2**

En l'espèce, le recourant a bénéficié de plusieurs engagements temporaires à Genève au sein d'une organisation internationale à partir de 2002 et mis dès le 1er janvier 2008 au bénéfice d'une carte de légitimation du Département fédéral des affaires étrangères lorsqu'il a été engagé comme haut fonctionnaire international. Cette carte lui a été retirée au mois de novembre 2010 lorsqu'il est arrivé à la retraite (cf. supra, let. B), et un permis d'établissement lui a été octroyé le 26 août 2011 (cf. supra, let. E). Lors de leur demande de naturalisation présentée auprès des autorités compétentes du canton de Genève le 20 mai 2016 (cf. supra, let. K), les recourants étaient donc régulièrement établis sur le territoire suisse depuis plus de 12 ans. De plus, il est établi qu'ils se trouvaient en Suisse durant trois des cinq ans qui ont précédé leurs requêtes.

### **E. 6.3**

Vu ce qui précède, au moment du dépôt de sa demande de naturalisation ordinaire au mois de mai 2016, les conditions formelles de l'art. 15 al. 1 aLN pour solliciter une autorisation fédérale de naturalisation étaient remplies.

### **E. 7.1**

Sur le fond, il n'est pas contesté que le recourant - qui réside en Suisse depuis 20 ans et est titulaire d'une autorisation d'établissement dès 2011 - remplit les critères formels pour l'obtention de la nationalité suisse. En revanche, le SEM estime que l'intéressé ne satisfait pas à l'ensemble des exigences matérielles inscrites à l'art. 14 aLN. Selon cette disposition, l'autorité s'assurera, avant l'octroi de l'autorisation, de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant (let. a) s'est intégré dans la communauté suisse ; (let. b) s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses ; (let. c) se conforme à l'ordre juridique suisse ; et (let. d) ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

### **E. 7.2**

Dans l'acte attaqué, l'autorité intimée ne prétend pas que le recourant ne serait pas intégré dans la communauté suisse ou ne se serait pas accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. La bonne intégration du recourant et de sa femme dans ce pays ressort d'ailleurs clairement des investigations entreprises par les autorités cantonales (cf. pce 3, Dossier SEM, pièces de procédure). De surcroît, même si le SEM ne le dit pas expressément dans l'acte entrepris, il n'y a pas lieu de penser que l'octroi de la naturalisation pourrait être refusé sur la base de l'art. 14 let. c aLN, à savoir le critère de la conformité à l'ordre juridique suisse au sens strict du terme. En effet, rien au dossier ne laisse entendre que le recourant ou sa femme auraient fait l'objet de poursuites en Suisse ou qu'une condamnation pénale pourrait encore faire obstacle à l'octroi de la nationalité suisse.

### **E. 7.3**

L'objet du litige est donc limité au point de savoir si le recourant est susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN.

### **E. 8.1**

Si la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 aLN), la naturalisation n'est toutefois valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent (art. 38 al. 2 Cst. et 12 al. 2 aLN), soit le SEM (sur les bases constitutionnelles y relatives, cf. l'arrêt du TAF F-2877/2018 du 14 janvier 2019 consid. 3 et les réf. cit.). 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, 18 al. 1 let. d et 26 al. 1 let. c aLN). Dans un arrêt récent F-349/2016 du 10 mai 2019, le Tribunal a rappelé qu'il s'agissait d'une notion juridique indéterminée se référant notamment à des activités mettant en danger la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique, tels que le terrorisme ou l'extrémisme violent, des actes de renseignements interdits, la criminalité organisée ou 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. consid. 6.3.2 in fine). Ainsi, la naturalisation ne doit pas être possible si, par son attitude, le recourant met en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays. En revanche, si cette menace est uniquement de nature passagère, l'autorisation de naturalisation peut être accordée dès que tout risque est écarté. 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 (ibidem, consid. 6.2). Selon la jurisprudence, il suffit que des indices concrets fassent craindre une telle menace, sans qu'il y ait besoin que cette dernière se soit déjà produite (ibidem, consid. 6.3.2.2 ; voir aussi ATAF 2018 VI/5, consid. 3.3 et arrêts F-2377/2016 du 1er mai 2017 consid. 4.4 in fine ; F-6598/2017 du 12 juillet 2019 consid. 11).

### **E. 8.2**

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 (ci-après : SRC), qui lui fait connaître sa prise de position (cf. art. 4 al. 2 let. d et 22 de l'ancienne ordonnance sur le Service de renseignements de la Confédération du 4 décembre 2009 dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2017 [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 du 16 août 2017 sur le service de renseignement [ORens, RS 121.1] en relation avec son Annexe 3 ch. 9.2 et 9.2.1 ; Manuel sur la nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, chap. 4, ch. 4.7.4.1 et 4.7.4.2). Il peut également solliciter d'autres services (tels que fedpol, l'Office fédéral de la justice [ci-après : OFJ] ou le MPC) une prise de position sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger qui constituent alors des sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder. Le SEM reste toutefois dans l'obligation de procéder à sa propre évaluation des constatations émises par les autorités spécialisées, 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, étant souligné que les autorités spécialisées consultées n'ont pas qualité de parties dans la procédure de naturalisation au sens de l'art. 6 PA (cf. art. 12 al. 2 let. e et 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 ; arrêt F-349/2016 précité consid. 6.2 et les réf. cit.). Si les avis émis par les services consultés ne contiennent pas suffisamment d'éléments concrets, il incombe au SEM de requérir les compléments d'information qui s'imposent, afin qu'il puisse se prononcer en pleine connaissance de cause sur la base d'un dossier complet (cf., pour comparaison, ATAF 2013/23 consid. 6.4.2 ss et 8.2 ss; arrêts du TAF F-4618/2017 du 11 décembre 2019 consid. 4.4.2 et les réf. cit. ;F-1031/2018 du 27 novembre 2019 consid. 7.6 s.).

### **E. 8.3**

En sa qualité d'autorité de recours, le TAF 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). Ainsi, le TAF 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. Son prononcé se substitue aux décisions de l'administration fédérale (effet dévolutif complet [arrêt du TF 2C\_731/2007 / 2C\_737/2007 du 2 octobre 2008 consid. 1.2]). La jurisprudence atténue toutefois ce principe dans certaines situations. C'est ainsi que le TAF 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 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; Moser et al., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2ème éd., 2013, p. 90. ch. 2.154). Pour ces motifs, le TAF ne s'écartera pas sans nécessité de la conception de l'autorité inférieure en rapport avec l'évaluation de la menace au sens de l'art. 14 aLN, l'administration disposant à cet égard d'un important pouvoir d'appréciation (arrêt précité F-349/2016 consid. 6.4 et les réf. cit.).

### **E. 9.1**

Afin de se déterminer sur la demande de naturalisation ordinaire de l'intéressé, l'autorité intimée a pris contact en 2017 avec le SRC, pour obtenir d'éventuelles informations complémentaires à son sujet. Le SRC a indiqué le 9 octobre 2017 que le SEM était déjà en possession de tous les éléments pertinents pour traiter la demande des intéressés (cf. supra, let. M). Toutefois, le 26 septembre 2019, le SRC a fait parvenir sa prise de position au SEM en rappelant que le recourant avait clairement été impliqué dans des activités d'espionnage, et ce depuis de nombreuses années (cf. supra, let. P). Le SRC a également relevé que le requérant, selon de nouvelles informations, poursuivait ses activités illégales au profit de (...). Le service précité a finalement conclu que la présence en Suisse de l'intéressé constituait d'une part un risque adverse pour la sécurité intérieure de la Suisse et d'autre part, (...).

### **E. 9.2**

Suite à la position du SRC du 26 septembre 2019, des représentants du SEM se sont rendus, le 19 février 2020, dans les locaux du SRC afin de consulter les nouveaux éléments précités concernant le recourant. Dans une note de synthèse relative la consultation du dossier du SRC, datée du 3 mars 2020 (Dossier SEM, pièce 19), ces nouveaux éléments ont été

résumés comme suit : « Selon des informations classifiées « SECRET » transmises par une source de renseignement hautement crédible et fiable, l'intéressé, par le biais de la société D.\_\_\_\_\_ dont il est président, a récemment été impliqué à l'étranger dans des activités de renseignement prohibé ».

### **E. 9.3**

Se fondant notamment sur cette prise de position négative du SRC, le SEM a refusé, par décision du 11 novembre 2020, de délivrer l'autorisation fédérale de naturalisation en faveur du recourant en soulignant ce qui suit : « même si l'intéressé n'a pas été condamné respectivement poursuivi pour ses agissements, il n'en demeure pas moins que compte tenu de ce qui précède et de la nature des activités du requérant, lesquelles ne peuvent pas toujours être poursuivies pour des raisons supérieures de l'Etat, que l'intéressé représente une menace pour [la] sûreté intérieure et extérieure de la Suisse ».

### **E. 9.4**

Quant au recourant, il a soutenu dans son mémoire de recours avoir travaillé durant plus de quarante ans exclusivement dans le domaine des (...), des (...) et de la mise en place et l'encadrement des mesures de lutte et de restrictions contre (...), et n'avoir jamais opéré « à quelque titre que ce soit et d'une quelconque manière, directement ou indirectement, dans le domaine du (...), qu'il s'agisse de son utilisation civile ou militaire » (mémoire de recours, para 15 et sv.). Il a donc rejeté les allégations qui avaient été portées contre lui et été enregistrées dans la décision du DFJP du 21 juillet 2008 de ne pas autoriser de poursuites contre lui (cf. supra, let. X), précisant n'avoir jamais eu accès à des informations confidentielles ou sensibles concernant les activités de C.\_\_\_\_\_.

### **E. 9.5**

Pour le surplus, s'agissant d'activités illégales alléguées plus récentes, s'étendant sur les années 2018 et 2019, les recourants ont soutenu (cf. mémoire de recours, para 23) qu'il n'existait pas d'élément dans le dossier du SEM qui leur avait été adressé le 8 juin 2020 permettant de retenir, que le recourant se serait livré ou se livrerait aux graves agissements dont le SEM et le SRC l'accusent, à savoir que le recourant « tout en attendant sa naturalisation suisse et solidement installé à Genève, poursuit des activités illégales au profit de son pays, (...) ».

### **E. 9.6**

Se référant à la seule et unique pièce versée en cause sur ce point par l'autorité inférieure (cf. pièce 19, bordereau du recourant, document intitulé « (...) : synthèse relative à la consultation du dossier du SRC »), les recourants se sont plaints que cette dernière ne contenait aucun élément concret, sur lequel le recourant aurait pu se déterminer. Il a ainsi communiqué, de manière aussi exhaustive que possible, sur ses activités et en particulier sur l'organisation de D.\_\_\_\_\_ (...) depuis sa retraite de C.\_\_\_\_\_, intervenue à la fin de l'année 2010. Pour les recourants, cette « synthèse » ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 28 PA et violait leur droit d'être entendu.

### **E. 10**

Sur la question du droit d'être entendu, le Tribunal se positionne comme suit.

#### **E. 10.1**

Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée). Aux termes de l'art. 26 al. 1 PA, la partie et son mandataire ont le droit de consulter les mémoires des parties et les observations responsiveness des autorités (let. a), tous les actes servant de moyens de preuve (let. b) et la copie des décisions notifiées (let. c). L'art. 27 al. 1 PA précise que la consultation d'une pièce peut être refusée si des intérêts publics importants (let. a), des intérêts privés importants (let. b) ou l'intérêt d'une enquête officielle non encore close (let. c) l'exigent. Les restrictions au droit de consulter le dossier doivent cependant respecter le principe de la proportionnalité (cf. par exemple Stephan C. Brunner, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2ème éd., 2019, ad. art. 27 PA n° 6 ss p. 435). Aussi, l'autorité n'a pas le droit de choisir certaines pièces à communiquer et d'en soustraire d'autres à la consultation, sous réserve des documents internes qui ne concernent pas l'administré (cf. ATF 132 II 485 consid. 3.4; arrêt du TF 1C\_651/2015 du 15 février 2017 consid. 2.3), à savoir notamment les notes de service dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer les interventions et décisions nécessaires, ou l'avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre (cf. arrêt du TAF F-349/2016 du 10 mai 2019 consid. 3.1). En outre, l'art. 28 PA prescrit qu'une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves. La communication du contenu essentiel du document en question doit permettre à la partie de prendre position sur les éléments déterminants (cf. BRUNNER, op. cit., ad. art. 28 PA n° 5 p. 446).

#### **E. 10.1.1**

En l'occurrence, il sied de noter en premier lieu que, dans leur écrit du 29 mai 2020, les recourants ont requis la consultation des pièces de leur dossier (cf. supra, let. S), demande qui a été accordée en date du 8 juin 2020 (cf. supra, let. T) tout en les rendant attentifs à l'art. 27 PA qui permet de refuser la consultation de pièces lorsque des intérêts publics ou privés prévalent sur le droit de consulter les pièces. L'autorité de première instance a en outre fourni aux intéressés une synthèse avec le contenu essentiel des informations classifiées « secret ». Le dossier de l'autorité inférieure contient effectivement diverses informations confidentielles qui n'ont pas été communiquées aux recourants, dès lors que la transmission de ceux-ci mettrait à mal des intérêts publics importants au sens de l'art. 27 al. 1 let. a PA (cf. dossier K p. 14, 16). Cela étant, le Tribunal juge que c'est à juste titre qu'en vertu de l'art. 27 al. 1 let. a PA, l'autorité intimée a refusé de transmettre les pièces en question aux recourants, vu l'importance des intérêts publics en cause. De plus, force est de constater que, dans sa décision du 11 novembre 2020, l'autorité de première instance s'est principalement référée aux documents qui étaient connus des recourants que ce soit par le biais de la décision du DFJP du 21 juillet 2008, de l'arrêt du TAF du 8 avril 2016 et enfin de la note de synthèse du 30 mars 2020, qui confirme que ce même type d'activités se sont prolongées depuis la décision du DFJP. Dans ces conditions, même si la note de synthèse précitée est, en effet, très succincte, l'autorité inférieure a respecté les conditions posées aux art. 27 et 28 PA lorsqu'elle a refusé la consultation de certaines pièces du dossier aux

recourants.

### **E. 10.1.2**

Par conséquent, l'autorité intimée n'a pas violé le droit d'être entendu des recourants en leur refusant l'accès à l'intégralité des pièces du dossier, de sorte que le grief y afférent doit être rejeté.

### **E. 11.1**

Dans un autre grief, les recourants se sont plaints de ce que la décision entreprise reposait sur l'affirmation selon laquelle le recourant se serait livré à des activités de renseignements politiques au sens de l'art. 272 CP. Or, les recourants ont estimé que les faits prétendument constitutifs d'activités illicites de renseignements n'étaient pas établis, ni même rendus vraisemblables, et qu'en retenant ces éléments, à l'endroit du recourant, le SEM avait manifestement procédé à une constatation inexacte des faits. En particulier, le recourant a souligné qu'il n'avait fait l'objet d'aucune procédure pénale et, à fortiori, de condamnation pour les faits qui lui étaient reprochés.

### **E. 11.2**

Sur ces questions, le Tribunal de céans prend position comme suit.

#### **E. 11.2.1**

La notion d'aptitude à la naturalisation ancrée à l'art. 14 aLN repose sur l'idée que « l'attribution de la nationalité suisse est une question de qualité et non de quantité ». La situation dans laquelle se trouve la Suisse exige en effet que cette attribution soit « fondée sur un choix guidé par l'aptitude et la valeur ». C'est ainsi que la prise en compte de la condition de l'aptitude à la naturalisation a été justifiée par le Conseil fédéral lors de l'adoption de la loi sur la nationalité de 1952. Il ne faut pas perdre de vue qu'en naturalisant un étranger, l'Etat ne répond pas seulement à un désir de l'intéressé ; il défend en même temps ses propres intérêts (cf. Message du Conseil fédéral du 9 août 1951 relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, in : FF 1951 II 677, spéc. p. 676 s. ch. VIII). Dite condition a d'ailleurs été maintenue dans cette loi jusqu'à présent (cf. Céline Gutzwiller, op. cit., p. 231, n° 547).

#### **E. 11.2.2**

Cela étant, s'il est vrai qu'il n'existe aucun droit à l'octroi de la naturalisation suisse, cela ne veut toutefois pas dire que l'administration bénéficie d'une entière liberté et peut faire preuve d'arbitraire. Comme le relève à juste titre le recourant, « les considérations qui conduisent [le SEM] à [...] refuser [la naturalisation] se doivent d'être objectives et reposer sur des considérations légales et factuelles claires, à défaut d'ouvrir la porte à des dérapages non protégés par notre ordre juridique » (cf. pce TAF 1 p. 21). La jurisprudence rendue en rapport avec les notions juridiques indéterminées de sûreté intérieure et extérieure de la Suisse exige que l'administration fonde les refus de naturalisation sur la base d'une motivation convaincante en renvoyant à des indices concrets, afin d'éviter tout arbitraire et inégalité de traitement dans l'application de l'art. 14 let. d aLN. La question à examiner dans la présente affaire est donc de savoir s'il existe des éléments suffisamment sérieux et consistants pour motiver un rejet de la demande de naturalisation du recourant. Dans ce contexte, il sied de souligner que l'appréciation de la menace émanant de l'intéressé doit reposer sur des exigences relativement strictes, dans la mesure où le droit de la nationalité représente un rattachement durable et contraignant de l'Etat suisse, qui comporte la garantie

d'une sécurité de séjour définitive (art. 25 al. Cst.), ainsi que d'une protection diplomatique et consulaire à l'étranger.

### **E. 11.2.3**

Il ressort de l'arrêt du TAF du 8 avril 2016 (C-6720/2013) que le recourant a, avec trois de ces concitoyens, fait l'objet d'une procédure pénale ouverte par le Ministère public de la Confédération pour espionnage sur la base de l'art. 272 CP. Or, en dépit de la gravité avérée des activités de ces quatre personnes, le DFPJ a, par décision du 21 juillet 2008, refusé l'autorisation de les poursuivre en tant que délits politiques en raison de motifs liés d'une part aux intérêts de politique extérieure de la Suisse et d'autre part aux privilèges diplomatiques des intéressés.

### **E. 11.2.4**

Il ressortait également dudit arrêt que le dossier du SRC n'avait pas été bâti sur de simples présomptions. En effet, il avait pu être établi que le recourant avait été engagé par un officier du Service de renseignements extérieur (...). Les différentes mesures de surveillance mises en place avaient permis de démontrer que le recourant avait eu des contacts avec l'officier précité sur sol helvétique en septembre et décembre 2007 et qu'il avait usé de sa position hiérarchique au sein de C.\_\_\_\_\_ pour fournir aux agents de renseignements (...) un nombre important d'informations confidentielles relatives aux activités de ladite organisation. Le TAF a, compte tenu des éléments tangibles contenus dans le dossier du SRC et les explications peu convaincantes de l'intéressé, estimé que l'intéressé avait, à tout le moins, mis en danger la sécurité et l'ordre en Suisse au sens de l'art. 63 al. 1 let. b LEtr. A ce titre, le Tribunal ne saurait suivre l'intéressé lorsque ce dernier affirme que le TF n'aurait jamais autorisé le recourant à s'établir en Suisse si les graves accusations du SRC avaient été rendues vraisemblables, ne serait-ce que de manière embryonnaire. En effet, dans son arrêt du 11 janvier 2017, le TF ne s'est pas prononcé sur le fond respectivement sur les activités de renseignement prohibées du recourant, lesquelles avaient conduit à la décision de révocation de l'approbation fédérale. En effet, le TF s'était limité à un examen formel de la mesure précitée et était arrivé à la conclusion que le SEM ne pouvait révoquer son approbation à la naturalisation parce que cette dernière était absorbée par la décision cantonale. La compétence de révoquer une autorisation de séjour appartenait à l'autorité cantonale tel que prévu aux art. 62 et 63 LEtr. A la lecture du recours de l'intéressé adressé au TF contre l'arrêt du TAF du 8 avril 2016 et en l'absence d'argumentation convaincante dans les observations des intéressés des 29 mai et 17 août 2020, lesquelles se limitent principalement à réfuter toutes activités délictueuses de la part du recourant et à énumérer ses activités professionnelles passées, le TAF, à l'instar du SEM, ne voit aucun motif de s'écarter des faits retenus dans l'arrêt précité.

### **E. 11.2.5**

La question de savoir si les activités de renseignements prohibées passées suffiraient à refuser aujourd'hui l'octroi de l'autorisation fédérale en faveur des intéressés peut demeurer indéterminée dès lors que comme cela ressort des pièces au dossier, des indices concrets tendent à démontrer que l'intéressé persiste dans ses activités de renseignement en faveur de l'Etat (...). En effet, dans une prise de position du 26 septembre 2019, le SRC a notamment relevé que le recourant, tout en attendant la naturalisation suisse, poursuivait des activités illégales au profit de (...) et que la présence en Suisse de l'intéressé constituait d'une part un risque avéré pour la sécurité intérieure de notre pays et, d'autre part, (...). Le SRC a donc préavisé

négativement la demande de naturalisation de l'intéressé. Suite à la consultation du dossier du SRC par une délégation du SEM le 19 février 2020, le SRC a encore fait parvenir un échange de notes entre ses services et un Service partenaire, échange duquel il ressort clairement que le recourant est impliqué dans des activités de renseignements illégales à l'étranger, à tout le moins pour la période 2018 - 2019. Cet échange fait également mention de contacts entre le recourant et un ressortissant (...) suspecté d'activités de renseignements illégales. Le degré d'information et les détails contenus dans cet échange, qui n'a pas pu être communiqué au recourant pour des raisons de sûreté nationale, a amené le SEM à conclure, à l'instar du SRC que le recourant poursuit ses activités illégales au profit de (...) et qu'il représente dès lors une menace sérieuse pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse.

#### **E. 11.2.6**

Le Tribunal partage l'appréciation du SEM, qu'il fait sienne. Il est important en outre de souligner que le refus de naturalisation ne présuppose pas la commission d'une infraction et que le principe de la présomption d'innocence valable en droit pénal n'est pas applicable dans la présente affaire de droit public (cf. arrêt TAF F-5322/2017 du 20 décembre 2019 consid 9.2.3). En effet, les notions de sécurité intérieure et extérieure ancrées à l'art. 14 aLN ont une fonction préventive et représentent un instrument de la protection de l'Etat. Elles permettent donc de nier l'aptitude du candidat en se basant sur des critères moins sévères que les autorités pénales et peuvent aussi prendre en compte d'autres éléments que des indices pénaux, voire - comme indiqué supra - se fonder sur des soupçons suffisants, étant rappelé qu'il n'existe pas de droit absolu à l'obtention de la naturalisation suisse en cas de naturalisation ordinaire (cf. supra consid. 11.2.2). Compte tenu de ces principes, le recourant ne saurait convaincre en tant qu'il se borne à souligner qu'aucune infraction pénale n'a été retenue à son encontre jusqu'à ce jour, soit en se positionnant sur une argumentation purement pénaliste. En conclusion, quand bien même l'intéressé n'a pas été condamné, respectivement poursuivi pour ces agissements, il n'en demeure pas moins que compte tenu de ce qui précède et de la nature de ses activités, ce dernier représente une menace pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse.

#### **E. 11.2.7**

Pour cette raison, le recours est rejeté, en tant qu'il concerne A.\_\_\_\_\_.

#### **E. 12.1**

Les recourants se sont plaints de ce que la décision du SEM était arbitraire en tant qu'elle concerne la recourante. Selon eux, la décision entreprise retient que « compte tenu de la gravité et de la nature des faits reprochés à son époux, la demande de B.\_\_\_\_\_ ne saurait suivre un sort différent de celui de son époux ». Or, dans leur mémoire de recours, les recourants ont argué qu'il n'était pas contesté que B.\_\_\_\_\_ n'avait strictement aucune relation avec les agissements allégués contre son mari, et que le SEM n'avait par ailleurs pas retenu dans sa décision qu'elle aurait mis en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Partant, la décision du SEM refusant à la recourante l'autorisation fédérale de naturalisation était arbitraire et devait être annulée la concernant.

#### **E. 12.2**

Le SEM, pour sa part, a précisé dans ses observations du 9 avril 2021 que les faits reprochés à l'intéressé rendaient la cause des époux précités « indissociable ». En effet, si la recourante devait acquérir la nationalité suisse, cela reviendrait à assurer un droit de séjour à l'intéressé. Enfin, s'agissant des autorisations d'établissement dont bénéficiaient les intéressés, ces

dernières pourraient, le cas échéant, être révoquées par les autorités cantonales compétentes.

### **E. 12.3**

Sur ce point, le Tribunal se positionne comme suit.

#### **E. 12.3.1**

Même lorsqu'une demande de naturalisation est déposée conjointement par plusieurs personnes d'une même famille (article 33 aLN), il convient d'examiner la réalisation des conditions de l'art. 14 aLN à l'égard de chacun des candidats à la naturalisation (voir, par exemple, TAF, C-7590/2014, où est examinée la réalisation de ces conditions successivement pour le mari, et ensuite séparément pour l'épouse ; principes énoncés également dans l'arrêt TAF F-6741/2016 du 23 mars 2018 consid. 7.3). En d'autres termes, l'autorité ne peut se contenter de rejeter une demande collective « en bloc » ou se limiter à examiner si les conditions d'intégration sont remplies pour l'un des requérants seulement, mais doit le vérifier pour chaque requérant de manière séparée (ATF 131 I 18, JdT 2006 I 529, cons. 3.4 ; Amarelle, op. cit., p. 141).

#### **E. 12.3.2**

En ce qui concerne la recourante, force est de constater que l'autorité inférieure n'a aucunement examiné individuellement sa requête de naturalisation dans sa décision. La demande de l'épouse du recourant a uniquement été refusée sur la base du fait que la demande de naturalisation de son époux a été rejetée. Aucun véritable examen n'a été opéré par rapport à sa demande. Cette absence d'analyse individualisée est contraire au droit et contrevient en particulier aux articles 15b, al. 1 aLN et 35 PA sur le droit d'obtenir une décision motivée.

#### **E. 12.3.3**

Lors de la procédure de recours s'étant tenue par devant le Tribunal de céans, le SEM a toutefois offert quelques éléments d'explication dans ses observations du 9 avril 2021. En résumé, le refus d'autoriser la naturalisation de la recourante se justifierait pour éviter que le recourant n'obtienne un droit de présence en Suisse.

#### **E. 12.3.4**

Or, la législation fédérale en matière de police des étrangers distingue l'autorisation de séjour de l'autorisation d'établissement. La première est octroyée pour un séjour de plus d'une année, dont le but est déterminé. Elle peut être assortie de certaines conditions et est limitée dans le temps, mais peut être prolongée s'il n'existe aucun motif de révocation (cf. art. 33 LEI). La seconde est octroyée pour une durée indéterminée et sans condition (cf. art. 34 al. 1 LEI), mais peut être révoquée par l'autorité cantonale compétente en application de l'art. 63 de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr ; actuellement : loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI, RS 142.20]). Parmi les motifs de révocation listés dans cette disposition légale figure la mise en danger de la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse.

#### **E. 12.3.5**

Au vu de ce qui précède, le Tribunal juge que le SEM doit se déterminer clairement sur la réalisation ou non des conditions à l'octroi de l'approbation à la naturalisation de l'épouse. Le Tribunal ne saurait, sans autre, se déterminer sur cette question, dès lors qu'il est tenu de

garantir à l'intéressée le double degré de juridiction, soit de ne pas priver l'intéressée d'une voie de droit. Aussi, il y a lieu d'annuler la décision attaquée pour ce qui concerne B.\_\_\_\_\_ et inviter le SEM à compléter l'instruction concernant cette dernière et rendre une nouvelle décision sur sa requête en matière de naturalisation ordinaire.

### **E. 13.1**

Au vu de ce qui précède, le recours est partiellement admis, la décision de l'autorité intimée du 11 novembre 2020 est confirmée en ce qu'elle concerne le recourant et annulée en ce qu'elle concerne la recourante. Le dossier de la cause est renvoyé au SEM pour nouvelle décision sur la question de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire de B.\_\_\_\_\_.

### **E. 13.2**

Les recourants obtenant partiellement gain de cause, des frais de procédure réduits, arrêtés à 750.- francs seront mis à leur charge (cf. art. 63 al. 1 2ème phrase 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 172.320.2]).

### **E. 13.3**

Par ailleurs, les recourants peuvent prétendre à des dépens réduits (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Le mandataire n'ayant pas produit de note d'honoraires, les dépens sont fixés sur la base du dossier en tenant compte du travail effectué, étant précisé que seuls les frais indispensables et relativement élevés sont indemnisés (art. 64 al. 1 PA et 14 al. 2 FITAF). En l'occurrence, il y a lieu de retenir la production d'un mémoire de recours de dix-neuf pages avec un bordereau de pièces 19 pièces et d'un mémoire complémentaire de trois pages. En tenant compte d'un tarif horaire de 300 francs (cf. art. 10 al. 2 FITAF) et d'un total de huit heures de travail, le Tribunal fixe l'indemnité de dépens ex aequo et bono à 2'700.- francs. Les recourants n'ayant toutefois obtenu que partiellement gain de cause, cette indemnité sera réduite à 1'100.- francs. (dispositif page suivante)

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