

BVGer F-6376/2017 vom 20. Dezember 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6376_2017

FR: TAF F-6376/2017 du 20 décembre 2018

IT: TAF F-6376/2017 del 20 dicembre 2018

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 Tribunal 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 encore que le Tribunal fédéral a relevé dans l'ATF 138 I 305 que l'art. 14 de l'ancienne loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 9 août 1951 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).

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

La recourante a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Le recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (art. 50 et 52 PA).

E. 2.1

La recourante 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 (art. 49 PA). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours, ni par les considérants de la décision entreprise (cf. ATAF 2009/61 consid. 6.1). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués.

E. 2.2

Dans son arrêt, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

E. 2.3

Le litige porte sur le prononcé du 13 octobre 2017 par lequel l'autorité inférieure a refusé l'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire à la recourante.

E. 3.1

Tous les citoyens suisses appartiennent à trois communautés. Ils possèdent ainsi un droit de cité communal, cantonal et fédéral (cf. art. 37 Cst.). Ces trois droits de cité constituent une unité indivisible (art. 37 al. 1 Cst.).

E. 3.2

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 (art. 38 al. 2 Cst.). Ainsi les cantons jouissent d'une certaine latitude dans les procédures d'octroi de la naturalisation ordinaire. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 139 I 169 consid. 6.1 cum 6.3 et 7.4), l'autorité cantonale (ou fédérale) est cependant tenue de respecter également l'exercice par la commune des tâches et prérogatives qui lui reviennent en vertu de son autonomie (limitée) en matière de naturalisation ordinaire (cf. art. 50 al. 1 cum art. 37 al. 1 Cst.). De plus, la liberté des cantons n'est pas infinie, celle-ci devant notamment s'exercer dans le respect de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst. ; cf. en ce sens l'ATF 138 I 305 consid. 1).

E. 3.3

Les règles sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse sont principalement régies par la loi fédérale sur la nationalité suisse du 24 juin 2014 (ci-après : LN). Celle-ci étant entrée en vigueur le 1 janvier 2018, il convient donc de considérer les dispositions transitoires *ratione temporis* de la LN. L'art. 50, al. 2 LN dispose que les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de cette loi 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'ancienne loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (ci-après : aLN).

E. 3.4

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 actuellement le SEM.

E. 3.4.1

L'autorisation est accordée par le SEM 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. Le SEM peut révoquer l'autorisation avant la naturalisation lorsqu'il apprend des faits qui, s'ils avaient été connus antérieurement, auraient motivé un refus (art. 13 al. 1 à 5 LN). La procédure fédérale 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. Céline

Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, Genève - Zurich - Bâle 2008, nos 539, 549 et 554 ; Minh Son Nguyen, Droit public des étrangers, Berne 2003, p. 716). 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. Dieyla Sow/Pascal Mahon, art. 14 Loi sur la nationalité [LN], n° 8 ss, in : Amarelle/Son Nguyen [éd.], Code annoté de droit des migrations, volume V, Berne 2014). 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 l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 9 août 1951, FF 1951 II 676).

E. 3.4.2

Dans la pratique, le rôle du SEM, agissant pour la Confédération, se limite fondamentalement à vérifier si le requérant se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, les cantons et communes étant plus à même de vérifier l'intégration et l'adaptation au mode de vie et usages suisses (cf. Manuel sur la nationalité, chapitre 4 ch. 4.7.2.1 let. bb).

E. 4.1

A teneur de l'art. 14 aLN, 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

Comme l'a aussi relevé la recourante dans sa prise de position du 5 février 2018, "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. 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 l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 9 août 1951, in FF 1951 II 677). Dite condition a d'ailleurs été maintenue dans cette loi jusqu'à présent (cf. Céline Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, Genève - Zurich - Bâle 2008, p. 231, n° 547). Aussi, c'est en vertu de la défense de ces intérêts, que l'Etat - par l'entremise du SEM - a fixé des limites en deçà desquelles l'autorisation fédérale requise n'est pas octroyée et ce, même si cette décision peut, pour la personne concernée, paraître sévère.

E. 4.3

Le comportement conforme à l'ordre juridique suisse visé à l'art. 14 let. c aLN implique ainsi que l'étranger n'ait pas une attitude répréhensible, notamment du point de vue du droit pénal. En substance, il s'agit de respecter la sécurité publique, c'est-à-dire l'inviolabilité des biens juridiques d'autrui. Le candidat à la naturalisation ne doit pas faire l'objet de condamnation ou d'enquête pénale en cours, ni avoir d'inscription au casier judiciaire. En principe, les infractions mineures ne constituent pas, à elles seules, un motif de refus de naturalisation (cf. Ousmane Samah, in : Cesla Amarelle/Minh Son Nguyen [éd.], Code annoté de droit des migrations, vol. V, Loi sur la nationalité [LN], Berne 2014, p. 98s, ad art. 26 LN ; cf. aussi Gutzwiller, op. cit., p. 236s, n° 559). Ainsi, la Confédération examine, dans le cadre habituel des demandes de naturalisations ordinaires et facilitées, s'il existe des

informations au niveau fédéral qui empêchent une naturalisation sur le plan du respect de l'ordre juridique. Le Manuel sur la nationalité constitue l'ouvrage de référence regroupant toutes les bases légales fédérales (y compris les directives et les circulaires) en vigueur dans le domaine de la nationalité, la jurisprudence des tribunaux fédéraux en la matière et la pratique du SEM. 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. Manuel sur la nationalité, Chapitre 4, ch. 4.7.1 et 4.7.3). Selon la jurisprudence, toutes les conditions de naturalisation doivent être remplies, tant au moment du dépôt de la demande que lors de la délivrance de la décision de naturalisation (cf. ATF 132 II 113 consid. 3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1128/2006 du 28 avril 2008 consid. 3.2 et réf. cit.). Là également, ce critère peut sembler restrictif lorsque, comme dans le présent cas, la personne commet une infraction après s'être vue conférer un droit de cité communal et cantonal. Toutefois, la nationalité suisse est acquise seulement lorsque le droit de cité fédéral est également conféré (cf. consid. 3.1 ci-avant).

E. 4.4

Selon le Manuel sur la nationalité (cf. ch. 4.7.3.1 let. c/aa), 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 d'épreuve supplémentaire de six mois ; ce dernier délai est destiné à procurer au SEM 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 du 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, 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 d'octroyer une naturalisation facilitée avant l'échéance du délai d'épreuve (et du délai supplémentaire de six mois), pour autant que toutes les autres conditions de naturalisation soient parfaitement réunies, la situation générale étant prise en compte. Par ailleurs, pour des peines légèrement plus élevées ou lorsqu'il ne s'agit pas d'un manquement unique, il convient d'examiner la situation dans son ensemble (cf. ch. 4.7.3.1 let. c/bb).

E. 5.1

En l'occurrence, il est constant que la recourante s'est rendue coupable de violation grave des règles de la circulation routière le 9 février 2017. Elle a été condamnée pour cette raison par ordonnance pénale le 20 juin 2017 à une peine pécuniaire de soixante jours-amende, avec sursis pendant trois ans, ainsi qu'à une amende de 2'280 francs. L'intéressée n'a pas fait opposition à cette condamnation. Selon le Manuel sur la nationalité (cf. ch. 4.7.3.1 let. c/aa), en cas de condamnation à une peine pécuniaire avec sursis, il convient d'attendre la fin du délai d'épreuve et d'un délai supplémentaire de six mois; ce dernier délai étant destiné à procurer à l'Office fédéral une marge de sécurité dans le cas où le requérant se rendrait coupable d'un nouvel acte répréhensible avant la fin du délai d'épreuve (nouvelle procédure pénale ou nouvelle condamnation), ce qui entraînerait 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. ch. 4.7.3.1 let. c/bb), 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 que tant l'existence d'une procédure pénale non close que l'inscription au casier judiciaire constituent un obstacle à l'obtention de ladite autorisation. La condamnation pénale du 20 juin 2017 s'élève à soixante jours-amende. Or, selon la pratique du SEM, la délivrance de l'autorisation sollicitée ne pourra donc pas intervenir avant le 19 décembre 2020, soit six mois après l'expiration du délai d'épreuve le 19 juin 2020 et pour autant qu'aucune autre infraction ne soit commise dans ce délai.

E. 5.2

En l'espèce, comme l'a relevé le SEM dans sa réponse du 19 décembre 2017, la peine fixée à l'encontre de la recourante est de plus du quadruple de celle qui a été retenue comme limite supérieure pouvant encore faire l'objet d'une éventuelle appréciation globale. Même en tenant compte de la marge de tolérance fixée à 17 jours lorsque la personne requérant la délivrance d'une autorisation fédérale n'a commis qu'une unique infraction, la peine fixée dans le présent cas excéderait encore de plus du triple cette dernière limite. On ne saurait donc reprocher à l'autorité inférieure d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant de délivrer l'autorisation fédérale de naturalisation. Dès lors, quand bien même la recourante considère que l'infraction commise « est, au pire, le résultat d'une brève inattention, soit d'une négligence, voire celui d'une irrégularité dans la pose de la signalisation » (cf. mémoire de recours p. 8), ces arguments, qui visent essentiellement à minimiser la gravité de l'infraction commise, ne sauraient être retenus par le Tribunal de céans. En effet, il est incontestable qu'à travers son comportement répréhensible, l'intéressée a immanquablement pris le risque de porter gravement atteinte à la sécurité routière et à ses usagers. Dans son ordonnance du 20 juin 2017, le Ministère public du canton de Genève a d'ailleurs retenu qu'en circulant au volant de son véhicule automobile à la vitesse de 70 km/h, alors que la vitesse maximale autorisée à l'endroit incriminé était de 40 km/h, la recourante avait pris le risque de créer un sérieux danger pour la sécurité d'autrui par une violation grave des règles de la circulation routière, en l'occurrence les art. 26 (devoir de prudence), 27 (signaux, marques et ordres à observer) et 32 LCR (vitesse). Dans ce contexte, il convient de rappeler 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 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral C-6207/2014 du 20 janvier 2016 consid. 4.4 et C-2642/2011 du 19 septembre 2012 consid. 6.2). Partant, il ne saurait être contesté dans le cas particulier que l'intéressée, en violant gravement les règles de la circulation routière pour les faits mentionnés ci-avant n'a assurément pas respecté l'ordre juridique suisse. A cet égard, il importe peu que l'intéressée puisse, hormis cette infraction, se prévaloir d'un comportement exemplaire ainsi que de l'absence d'une intention délibérée de violer l'ordre juridique suisse (cf. mémoire de recours p. 8), dans la mesure où elle n'a pas contesté sa condamnation pour les faits précités. Le fait que l'autorité pénale ait pris en considération l'absence d'antécédents pour fixer une peine pécuniaire assortie du sursis ne saurait pas non plus lier l'autorisation décisionnelle en matière de naturalisation (cf. dans le même sens ATF 130 II 493 consid. 4.2).

E. 5.3

S'agissant de la portée juridique des directives critiquée par la recourante, dans la mesure où elles ne constituent pas des normes du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF (cf. mémoire de recours p. 13), il sied de noter que celles-ci 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). Dans le cas d'espèce, il appert clairement que la pratique contestée trouve son fondement juridique dans l'art. 14 let. c aLN. Selon cette disposition en effet, 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 si 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 paraît utile de rappeler que la procédure fédérale relative à l'autorisation de naturalisation est caractérisée par la grande liberté d'appréciation dont jouit le SEM (cf. consid. 4.3 supra). Il suit de là que la pratique du SEM s'inscrit parfaitement dans le cadre fixé par la norme législative idoine (art. 14 al. 1 let. c aLN).

E. 5.4

La présente pratique peut sembler sévère, en particulier lorsque, comme dans le cas d'espèce, elle s'applique à une personne qui peut, à l'exception d'une unique infraction, se prévaloir d'un comportement apparemment exemplaire. Toutefois, il convient de rappeler que c'est précisément en raison du principe de la sécurité du droit qu'une limite inférieure a été fixée, en deçà de laquelle il n'est pas possible de déroger. Procéder autrement, reviendrait à verser dans l'arbitraire, soit précisément le comportement dénoncé par la recourante.

E. 5.5

En effet, la recourante soutient que la décision entreprise est arbitraire et ne tient pas compte de la situation particulière (cf. mémoire de recours p. 6). Or, force est de constater, dans le cas d'espèce, que la recourante 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 la recourante, à travers son comportement, ne s'est pas conformée à l'ordre juridique suisse au sens de l'art. 14 let. c aLN (cf. consid. 4.1 supra). Aussi importe-t-il peu que le refus de lui octroyer l'autorisation fédérale de naturalisation se fondait sur la seule infraction commise par l'intéressée durant son séjour en Suisse. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité ne saurait être

retenu.

E. 6

Plus globalement, le Tribunal observe que la motivation contenue dans le mémoire de recours porte sur la qualification de l'infraction commise le 9 février 2017. Or, une telle motivation n'a pas sa place dans la présente procédure et aurait dû être soulevée dans une procédure en opposition au prononcé de l'ordonnance pénale du 20 juin 2017.

Contrairement à ce que laisse entendre la recourante dans son mémoire de recours, le fait d'introduire une procédure en opposition n'aurait pas été le signe d'une absence de respect de l'ordre juridique suisse mais uniquement l'usage d'une possibilité offerte par la loi.

E. 7

Au vu de ce qui précède, on ne saurait faire grief à l'autorité inférieure d'avoir retenu dans sa décision que la condamnation pénale subie par la recourante durant son séjour en Suisse constitue un obstacle à l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, au motif que la condition du respect de l'ordre juridique au sens de l'art. 14 let. c aLN n'est pas respectée. L'intéressée ne pourra donc prétendre à la nationalité suisse qu'à l'échéance du délai d'épreuve de trois ans, additionné d'une période de six mois, et pour autant qu'aucune autre infraction ne soit commise dans ce délai.

E. 8

Il ressort de ce qui précède que la décision du 13 octobre 2017 est conforme au droit. 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 de la recourante (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.