

BVGer F-6597/2016 vom 24. November 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6597_2016

FR: TAF F-6597/2016 du 24 novembre 2017

IT: TAF F-6597/2016 del 24 novembre 2017

Regeste

Naturalisation ordinaire

Erwägungen

E. 2.1

Le recourant 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 28 septembre 2016 par lequel l'autorité inférieure a refusé l'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire d'A._____.

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 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). 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

Si la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 LN), 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 LN), soit actuellement le SEM.

E. 3.3.1

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). Le SEM a édité un manuel de la nationalité qui lui sert de guide pour le traitement des dossiers de naturalisation et rappelle notamment le principe de l'égalité de traitement (cf. Manuel sur la nationalité du SEM, version de février 2015, publié sur le site internet www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité [site internet consulté en septembre 2017] ; ci-après : Manuel sur la nationalité).

E. 3.3.2

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). Toutefois, si le requérant ne dispose d'aucune connaissance ou de connaissances très limitées d'une langue nationale et que, selon le rapport cantonal, il peine à s'exprimer dans une langue nationale, il convient de recueillir des informations complémentaires sur le degré d'intégration, si le rapport d'enquête ne contient pas d'indication à ce propos (cf. Manuel sur la nationalité, chapitre 4 ch. 4.7.2.1 let. a). De même, si les autorités fédérales constatent que le requérant, contrairement aux vérifications menées par le canton ou la commune, est insuffisamment intégré, elles refusent de délivrer l'autorisation fédérale (cf. Manuel sur la nationalité, chapitre 4 ch. 4.7.2.1 let. bb).

E. 4

En l'occurrence, il sied d'examiner préalablement si les règles procédurales régissant la naturalisation ordinaire ont été respectées par les différentes autorités compétentes en la matière (cf. consid. 3.2 supra).

E. 4.1

Aux termes de l'art. 9 de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF, RSF 114.1.1), le requérant à la naturalisation introduit sa demande auprès du Service (cantonal) au moyen de la formule de demande d'autorisation fédérale de naturalisation, complétée des documents désignés par le règlement d'exécution. L'art. 10 LDCF prévoit que, dès réception de la demande, le Service (cantonal) établit un rapport d'enquête sur la situation du requérant. Quant à l'art. 11 LDCF, il stipule que le Service (cantonal) transmet la demande de naturalisation à l'autorité communale en vue de la décision d'octroi du droit de cité communal, sitôt l'enquête administrative et les vérifications d'état civil effectuées. Enfin, aux termes de l'art. 11a LDCF, lorsque le droit de cité communal a été accordé, le Service (cantonal) transmet la demande de naturalisation à l'autorité fédérale avec le préavis du canton, en vue de la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation.

E. 4.2

Dans le cas d'espèce, le Tribunal constate que le Conseil communal de Z._____ a retenu, dans sa séance du 31 mars 2014, que l'intégration de A._____ avait été considérée « comme bonne, non seulement par ses connaissances du français, jugées correctes, mais surtout par ses connaissances des institutions suisses (...) », et que le prénommé avait fait preuve « de l'intégration attendue d'un candidat à la naturalisation ». Il relève en outre que le Conseil communal s'est appuyé, pour rendre leur décision, sur le préavis de la Commission communale des naturalisations du 12 mars 2014, lequel avait préalablement entendu séparément les époux A._____. A ce titre, le Tribunal note que le préavis en question, pas plus que le procès-verbal d'audition y relatif, ne figurent point ni au dossier du SEM, ni à celui du Service cantonal, ni encore à celui, transmis dans le cadre de la présente procédure, de la commune de Z._____. Il est possible d'en inférer qu'en rendant sa décision dont est recouru, le SEM n'avait pas eu connaissance - en-dehors du résumé figurant dans la décision communale du 31 mars 2014 - des documents à la base du préavis communal favorable au recourant. Il en découle également que, dans sa décision du 28 septembre 2016, le SEM a fondé son refus de l'autorisation fédérale principalement sur les rapports établis par le Service cantonal les 27 juin 2011 et 30 mars 2015, sans nullement prendre en considération la décision communale et les documents y relatifs. Cela dit, le Tribunal note que, dans l'exercice de son droit entendu, le recourant a clairement fait valoir devant le SEM, à plusieurs reprises (cf. supra let. I, K et L), la circonstance de ce que l'autorité communale lui avait octroyé le droit de cité, en évoquant nommément la décision rendue par le Conseil communal de Z._____ dans sa séance du 31 mars 2014. Or, au vu de ces explications concrètes du recourant, qui laissaient apparaître des positions potentiellement contradictoires entre les autorités communale et cantonale compétentes au regard de la procédure de naturalisation, il aurait incombé à ce stade à l'autorité fédérale d'élucider cette contradiction. Dans la mesure où, en toute apparence (cf. consid. supra), le SEM disposait d'un dossier incomplet, il lui aurait fallu, pour être en mesure de statuer en pleine connaissance de cause sur l'octroi de l'autorisation fédérale, se procurer les pièces déterminantes manquantes, dont la décision communale précitée, le préavis de la Commission communale du 12 mars 2014 et l'éventuel procès-verbal d'audition y relatif. Cela fait, dans l'hypothèse où il aurait entendu formuler une décision négative, il lui aurait appartenu de faire état de l'issue de la procédure communale et d'indiquer précisément les motifs pour lesquels il estimerait, contrairement aux autorités communales, que l'intéressé ne remplissait pas les conditions posées à l'obtention de l'autorisation fédérale en matière de naturalisation ordinaire et pour quelles raisons il lui serait permis de s'écarter de l'avis de la

commune de Z._____. En outre, il est surprenant de constater que la décision communale en question, alors qu'il s'agit sans conteste d'une pièce essentielle, qui plus est motivée, ne figure pas dans le dossier fédéral et que, de surcroît, elle n'a pas même été mentionnée par le SEM dans sa décision querrellée du 28 septembre 2016. Certes, il est vrai que l'intéressé ne pouvait pas ignorer que la procédure de naturalisation en Suisse se déroulait à trois échelons, soit communal, cantonal et fédéral, et que la décision lui octroyant le droit de cité communal de Z._____ le 31 mars 2014 ne mettait pas fin à la procédure de naturalisation engagée (cf. consid. 3.3 supra). Toutefois, pareille circonstance ne permettait aucunement au SEM de faire complètement fi de la décision communale précitée, sous peine de se rendre coupable d'une violation du droit d'être entendu, en tant que cette autorité omet « de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre » (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_587/2013 du 29 août 2013 consid. 2, et réf. cit.). A ce stade, à la lumière de ce qui précède, force est de constater que la décision querrellée du 28 septembre 2016 ne respecte pas le droit d'être entendu.

E. 5.1

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 et 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. ATF 134 I 83 consid. 4.1 et 133 III 235 consid. 5.2, et réf. cit. ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.1). En l'occurrence, il ne ressort pas de la motivation de la décision attaquée si les éléments de fait ayant motivé le refus d'accorder l'autorisation fédérale à A._____ ont été appréciés de manière correcte par le SEM lorsqu'il a statué et, dans l'affirmative, pour quelles raisons les éléments retenus par les autorités communales compétentes auraient été considérés comme sans ou de moindre portée pour le sort de sa requête, en comparaison avec d'autres éléments au dossier. Il apparaît ainsi clairement que la décision rendue par le SEM le 28 septembre 2016 pèche par une motivation insuffisante.

5.25.2.1 L'éventuel vice résultant d'une motivation insuffisante peut certes être guéri, dans le cadre de la procédure de recours, lorsqu'il n'est pas grave, que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, que la motivation est présentée à ce stade-ci par l'autorité intimée et que le recourant est entendu sur celle-ci (cf. ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, 126 II 111 consid. 6b/cc).

5.2.2 En l'espèce, le Tribunal a transmis le recours au SEM le 20 décembre 2016 pour qu'il puisse se déterminer à son sujet. Bien que le recourant ait produit à l'appui de son pourvoi une copie de la décision communale lui octroyant le 31 mars 2014 le droit de cité de la commune de (...) et qu'il ait ainsi invoqué, du moins de manière implicite, le grief relatif à la motivation insuffisante de la décision attaquée (cf. annexe n° 4 du mémoire de recours, p. 5 in fine), le SEM a renoncé à déposer une réponse

motivée et n'a donc rien entrepris pour guérir ce vice. 5.2.3 Dès lors, le Tribunal n'a pas d'autre choix que de casser cette décision et de renvoyer le dossier de la cause à l'autorité inférieure, pour nouvelle instruction et nouvelle décision. Dans ce contexte, il appartiendra au SEM de procéder aux mesures d'instruction qui s'imposent à la lumière des consid. 4.2 et 5.1 mentionnés plus haut. En particulier, il lui incombera de s'adresser au Service cantonal et, le cas échéant par son entremise, aux autorités communales selon le processus prévu par la législation en la matière (cf. art. 15a LN et art. 9 à art. 11a LDCF) afin de se procurer le dossier communal intégral et de recueillir la détermination de la Commission communale des naturalisations. Une fois en possession de ces éléments, l'autorité fédérale devra rendre une décision dûment motivée et prenant en considération l'ensemble des pièces et phases de la procédure en cause. Si par hypothèse les pièces manquantes ne devaient plus exister, il y aurait alors lieu de requérir l'établissement d'un rapport circonstancié à ce sujet. Ce faisant, il n'est pas inutile de rappeler ici qu'aux termes de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens évoqués dans cette disposition. Selon la doctrine, « pour être correcte, l'application de la loi doit se fonder sur la réalité, dans la mesure où celle-ci peut être le plus objectivement établie, et l'intérêt public ne saurait se contenter de fictions (...). C'est donc l'autorité qui dirige la procédure. Elle définit les faits qu'elle considère comme pertinents et les preuves nécessaires, qu'elle ordonne et apprécie d'office. Lorsque la loi se réfère à des circonstances concrètes précises, elle ne saurait se satisfaire d'une évaluation schématique ou basée sur des appréciations générales : elle est tenue de se fonder sur des faits réels, qu'elle doit rechercher (...). Elle ne peut pas non plus se contenter d'attendre que l'administré lui demande d'instruire ou lui fournisse de lui-même les preuves adéquates : il lui faut établir d'elle-même les faits pertinents dans la mesure où l'exige la correcte application de la loi » (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3ème éd., Berne 2011, pp. 293 et 294). Cela signifie, en d'autres termes, que l'autorité doit fonder sa décision sur des faits suffisamment établis et, lorsque la loi impose de prendre en considération un comportement individuel et une situation déterminée, elle doit élucider complètement l'état de fait. De plus, la réalité des faits doit être établie par des preuves suffisantes.

E. 5.3

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision du 28 septembre 2016 annulée. Après nouvel examen, et éventuel complément d'instruction, le SEM devra rendre une nouvelle décision dûment motivée, en conformité avec la législation (fédérale et cantonale) régissant la naturalisation ordinaire. Si celle-ci devait s'avérer négative s'agissant de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, l'autorité précitée devrait alors aussi évaluer dans sa décision, autant que requis par les circonstances, l'argumentaire développé par A. _____ dans son mémoire de recours. S'agissant tout particulièrement des exigences d'intégration quant aux connaissances et compétences linguistiques de l'intéressé, elles devront être mesurées à l'aune de son aptitude ou d'éventuelles déficiences naturelles (cf. mutatis mutandis l'ATF 139 I 169 consid. 7.3.1 et 7.3.3). 6. Cela étant, lorsque l'affaire est renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision, dont l'issue reste ouverte, la partie recourante est considérée comme ayant obtenu gain de cause, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 141 V 281 consid. 11.1, 137 V 210 consid. 7.1, 133 V 450 consid. 13 et 132 V 215 consid. 6.1 ; Marcel Maillard, commentaire ad art. 63 PA, in : Praxiskommentar VwVG, Waldmann / Weissenberger [éd.], 2ème éd., 2016, no 14, p. 1314). Obtenant gain de cause, A. _____ n'a donc pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 1ère phrase a contrario PA), pas plus que l'autorité qui succombe (cf. art. 63

al. 2 PA). En outre, il ne se justifie pas en l'espèce d'allouer des dépens au recourant, dès lors que ce dernier a agi sans avoir eu recours à un mandataire professionnel dans la présente cause (cf. ATF 133 III 439 consid. 4) et que l'on ne saurait considérer comme élevés les frais éventuels qu'il a eu à supporter (cf. art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

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