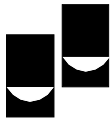


Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-6519/2008
{T 0/2}

Arrêt du 3 novembre 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Ruth Beutler,
Andreas Trommer, Jean-Daniel Dubey, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Fateh Boudiaf,
rue de l'Arquebuse 14, 1204 Genève,
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Naturalisation ordinaire.

Faits :

A.

A._____, ressortissant algérien né en 1968, est arrivé en Suisse le 11 novembre 1994 et y a été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour pour études, laquelle a été renouvelée à de multiples reprises par l'Office de la population du canton de Genève (ci-après: OCP).

La dernière autorisation de séjour pour études du prénommé, renouvelée le 22 mars 2007 avec l'approbation de l'ODM, est arrivée à échéance le 30 septembre 2007.

B.

Le 20 novembre 2006, A._____ a déposé une demande de naturalisation suisse auprès du Service des naturalisations de la République et canton de Genève (ci-après: Service cantonal des naturalisations).

Après avoir procédé à l'examen de cette demande, le Service cantonal des naturalisations l'a transmise, le 23 août 2007, avec un préavis favorable à l'ODM, en vue de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation.

C.

Le 21 novembre 2007, A._____ a requis de l'OCP l'octroi d'une autorisation de séjour pour pouvoir achever sa thèse de doctorat à l'Université de Genève, ainsi que pour faciliter le déroulement de la procédure de naturalisation qu'il avait entamée au mois de novembre 2006, procédure pour laquelle l'ODM avait requis de sa part, le 25 octobre 2007, la présentation d'un titre de séjour valable.

D.

Le 21 décembre 2007, le Conseil administratif de la ville de Genève a informé A._____ qu'il avait rendu un préavis favorable sur sa demande de naturalisation et que son dossier avait été retourné au Service cantonal des naturalisations en vue d'une décision définitive du Conseil d'Etat.

E.

Le 28 janvier 2008, l'OCP a informé A._____ qu'il était disposé à lui octroyer une autorisation de séjour hors contingent si l'ODM, auquel il

transmettait la requête pour décision, venait à le mettre au bénéfice d'une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791).

F.

Le 17 mars 2008, l'ODM a rendu à l'endroit de A._____ une décision de refus d'exception aux mesures de limitation, au motif que la longue durée de son séjour étudiant en Suisse n'était pas suffisante à fonder la poursuite de son séjour dans ce pays et que la demande de naturalisation qu'il y avait déposée n'était pas déterminante.

G.

A._____ a recouru contre cette décision le 17 avril 2008 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal), recours qui est actuellement encore pendant.

H.

Par décision du 12 septembre 2008, l'ODM a refusé à A._____ l'autorisation fédérale de naturalisation. Dans la motivation de sa décision, cette autorité a exposé que le prénommé ne disposait d'aucune autorisation de séjour depuis le 30 septembre 2007 et qu'il ne réalisait dès lors pas les conditions de séjour définies et requises par la loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 (LN, RS 141.0). L'ODM a considéré par ailleurs que A._____ avait abusivement prolongé son séjour d'études en Suisse et que son intégration était ainsi sujette à caution.

I.

A._____ a recouru contre cette décision le 15 octobre 2008. Le recourant a allégué pour l'essentiel que l'ODM avait fait une fausse application des art. 15 et 36 LN en érigeant la possession d'un permis de séjour valable tout en long de la procédure de naturalisation en condition *sine qua non* pour l'obtention de la nationalité suisse. Il s'est référé sur ce point à une jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt 2A.103/1990 du 16 juillet 1990) dans laquelle la Haute Cour avait notamment relevé qu'une demande de naturalisation devait être examinée sans que le Service cantonal des naturalisations ne se réfugie derrière l'absence d'autorisation de séjour valable. Le recourant a rappelé au demeurant que son dossier de naturalisation avait été transmis à l'ODM le 23 août 2007, soit plus d'un mois avant

l'expiration de sa dernière autorisation de séjour pour études. Dans la mesure où l'ODM n'avait pas évoqué de raisons qui l'auraient empêché de statuer sur sa requête avant le 30 septembre 2007, son argumentation ouvrait la voie à l'arbitraire, dès lors que l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation serait tributaire de la rapidité de l'ODM à rendre une décision avant l'échéance de l'autorisation de séjour du requérant. Le recourant a souligné enfin que c'est à tort que l'ODM avait examiné ses conditions d'aptitude à la naturalisation au sens de l'art. 14 LN et qu'il s'était au demeurant rendu coupable d'une violation du principe de l'égalité de traitement, en se prévalant de la situation de quatre autres étudiants qui avaient obtenu la naturalisation dans une situation comparable à la sienne.

J.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet, en se limitant à renvoyer aux considérants de son prononcé du 12 septembre 2008.

Droit :

1.

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 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par l'ODM (qui constitue une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF) en matière de naturalisation ordinaire sont susceptibles de recours au TAF, qui statue définitivement (cf. art. 51 al. 1 LN, en relation avec l'art. 83 let. b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

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).

2.

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

L'autorisation est accordée par l'ODM. Elle est accordée pour un canton déterminé, la durée de sa validité est de trois ans et peut être prolongée (cf. art. 13 LN).

2.2 Conformément à l'art. 14 LN, avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant:

- a. s'est intégré dans la communauté suisse;
- b. s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
- c. se conforme à l'ordre juridique suisse et,
- d. ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

2.3 L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête (art. 15 al. 1 LN).

Au sens de la loi, la résidence est, pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers (art. 36 al. 1 LN).

3.

Le recourant peut invoquer devant le TAF 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, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). Dans le cadre de la procédure de recours, le TAF applique d'office le droit fédéral. Conformément à l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

4.

En l'espèce, A. _____ est arrivé en Suisse le 11 novembre 1994 et y a résidé depuis lors sans interruption dans le cadre d'autorisations de séjour pour études qui ont été à maintes reprises renouvelées par les autorités cantonales genevoises. Sa dernière autorisation de séjour, octroyée au demeurant avec l'approbation de l'ODM, est arrivée à échéance le 30 septembre 2007.

A. _____ avait précédemment déposé, le 20 novembre 2006, une demande de naturalisation suisse auprès du Service cantonal des naturalisations, lequel a transmis le 23 août 2007 sa demande à l'ODM avec un préavis favorable, en vue de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation.

5.

Dans sa décision attaquée, l'ODM a refusé à A. _____ l'autorisation fédérale de naturalisation, au motif, d'une part, qu'il ne disposait pas d'une autorisation de séjour valable pour toute la durée de sa procédure de naturalisation, d'autre part, que son intégration était sujette à caution, dès lors qu'il avait abusé de l'hospitalité suisse en demeurant durant treize ans dans ce pays, alors qu'il y était venu pour un séjour temporaire d'études.

6.

6.1 Conformément à l'art. 15 al. 1 LN, l'étranger ne peut demander l'autorisation 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 LN, 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, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, éd. Schulthess, 2008, p. 294, ch. 717).

6.2 En l'espèce, le Tribunal constate que, lors du dépôt de sa demande de naturalisation, le 20 novembre 2006, A. _____ totalisait effectivement douze années de résidence en Suisse, dont trois au cours des cinq ans précédant sa requête. Sa demande remplit dès lors les conditions de durée de présence posées par l'art. 15 al. 1 LN.

S'agissant de la condition de la présence légale de l'art. 36 al. 1 LN, il apparaît que l'intéressé a toujours bénéficié d'une autorisation de séjour durant la période de douze ans requise pour l'ouverture d'une procédure de naturalisation. L'ODM a toutefois refusé de lui octroyer l'autorisation fédérale de naturalisation, au motif qu'il ne disposait pas d'un titre de séjour valable pour toute la durée de sa procédure de naturalisation, dès lors que sa dernière autorisation de séjour pour études était arrivée à échéance le 30 septembre 2007.

7.

7.1 La loi s'interprète pour elle-même, c'est-à-dire selon sa lettre, son esprit et son but, ainsi que selon les valeurs sur lesquelles elle repose, conformément à la méthode téléologique. Le juge s'appuiera sur la *ratio legis*, qu'il déterminera non pas d'après ses propres conceptions subjectives, mais à la lumière des intentions du législateur. Le but de l'interprétation est de rendre une décision juste d'un point de vue objectif, compte tenu de la structure normative, et doit aboutir à un résultat satisfaisant fondé sur la *ratio legis*. Si la prise en compte d'éléments historiques n'est pas déterminante pour l'interprétation, cette dernière doit néanmoins s'appuyer en principe sur la volonté du législateur et sur les jugements de valeur qui la sous-tendent de manière reconnaissable, tant il est vrai que l'interprétation des normes légales selon leur finalité ne peut se justifier par elle-même, mais doit au contraire être déduite des intentions du législateur qu'il s'agit d'établir à l'aide des méthodes d'interprétation habituelles (ATF 135 III 20 consid. 4.4, 135 V 232 consid. 2.2, 135 V 249 c. 4.1).

7.2 Le Tribunal constate à ce propos qu'il ne ressort, ni du texte légal, ni du message du Conseil fédéral du 9 août 1951 relatif à la LN, ni du message du Conseil fédéral du 26 août 1987 relatif à la modification de la LN, que l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation serait soumise à la condition que le candidat à la naturalisation soit titulaire d'une autorisation de séjour pendant toute la durée de la procédure de naturalisation.

7.3 Dans son rapport du 20 décembre 2005 concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité (rapport consulté sur le site internet de l'Office fédéral des migrations: bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/buergerrecht/publikationen_berichte.html), cet office a exposé les conditions auxquelles est soumise la

demande de naturalisation ordinaire.

S'agissant des conditions de résidence, il est notamment relevé qu'"en principe tout séjour effectif légal en Suisse compte comme présence au sens des conditions de la naturalisation. ...Les expériences faites en pratique ont rendu nécessaire la distinction entre le séjour effectif en Suisse avant l'expiration du délai de douze ans fixé par la législation fédérale (le cas échéant avec un comptage double) et le séjour effectif après l'expiration dudit délai. Tant que la condition du délai de douze ans n'est pas remplie, le requérant doit être effectivement présent en Suisse au sens de l'art. 36 de la loi sur la nationalité. Une fois la condition remplie, on exige de la personne requérante simplement que son domicile civil, c'est-à-dire le centre de ses intérêts, se trouve en Suisse" ... "Il est de surcroît exigé que le séjour légal soit effectif au moment de la naturalisation" (p. 18 du rapport précité).

Toujours selon ce rapport, "la loi sur la nationalité accorde davantage d'importance aux attaches effectives avec la Suisse, qui résultent du séjour effectif, qu'à une autorisation de séjour durable. Le séjour effectif n'est toutefois pris en compte que s'il est légal. ...La condition de résidence constitue une exigence formelle de la naturalisation, qui autorise simplement à entrer en matière sur la demande. Si elle est remplie, il faut passer à l'examen des conditions matérielles de la naturalisation – c'est-à-dire examiner si le requérant s'est intégré, s'il s'est accoutumé à notre mode de vie et s'il se conforme à l'ordre juridique suisse" (p. 19).

7.4 C'est ici le lieu de signaler que ce rapport fait suite au rejet par le souverain, le 26 novembre 2004, du projet de révision constitutionnelle concernant le droit de la nationalité et reprend, pour ce qui concerne en particulier l'art. 36 al. 1 LN, les considérations émises par le Conseil fédéral dans son message du 21 novembre 2001 (FF 2002 1815 ss).

Sous l'angle de cette disposition, le Conseil fédéral, après avoir souligné que l'art. 36 ne faisait pas l'objet de la révision, a tout d'abord précisé que "tout séjour légal en Suisse est un séjour conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers" puis a ajouté que "les conditions du séjour légal doivent en outre être remplies au moment de la naturalisation" (FF 2002 1846).

Il a ensuite opéré une distinction claire entre la pratique en vigueur et les modifications induites par la future révision de la loi sur la nationalité. En effet, le Conseil fédéral a-t-il relevé que "en ramenant de douze à huit ans le délai légal de résidence fédérale, la révision proposait que, comme jusqu'ici, tous les séjours légaux en Suisse, donc y inclus les séjours de personnes admises provisoirement et de requérants d'asile, soient comptés dans le calcul de la durée de résidence fédérale, mais que la naturalisation ne soit possible à l'avenir que si le candidat est en possession d'une autorisation de séjour, d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable au moment de la décision" (FF 2002 1846).

A cet égard, il y a tout d'abord lieu de constater qu'il n'y a pas de divergence entre les textes français et allemand du message, les termes "mais" et "à l'avenir" étant équivalents à ceux utilisés dans la version allemande "jedoch inskünftig" (BBl 2002 1945). Le terme mais, associé à avenir, marque une opposition entre le présent et le futur. Cela signifie donc un changement de système, à savoir que désormais le candidat devra être en possession d'une autorisation au moment de la décision, ce qui n'était pas le cas sous l'empire du droit avant la révision proposée. Or, dans la mesure où le projet de loi a été rejeté, c'est l'ancien droit qui s'applique. Vu ce qui précède, force est de constater que le droit positif ne subordonne nullement l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation à la condition que le requérant soit titulaire d'une autorisation de séjour au moment de la décision (cf. également à cet égard RENÉ A. RHINOW/MARKUS SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2^e éd., Bâle 2009, ch. 317, p. 59/60).

7.5 Le Tribunal relève en outre que le déroulement d'une procédure de naturalisation s'étend sur une période prolongée, pouvant parfois atteindre deux à trois ans. Dans ce contexte, il ne saurait en particulier être exigé des étudiants qu'ils conservent une autorisation de séjour pour études jusqu'au terme de leur procédure de naturalisation, alors qu'ils ne rempliraient, par hypothèse, plus les conditions d'une telle autorisation, pour la simple raison qu'ils ont achevé leurs études. La doctrine rappelle d'ailleurs que la pratique de l'ODM, de même que celle de ses prédécesseurs, va dans le sens de l'octroi de l'autorisation fédérale aux titulaires d'un tel permis (cf. GUTZWILLER, op. cit. page 302, ch. 741, DOMINIQUE FASEL, *La naturalisation des étrangers*, Payot Lausanne, 1989, p. 181).

7.6 Le Tribunal fédéral a certes rappelé à maintes reprises que les autorités de police des étrangers devaient faire preuve de diligence et ne pas tolérer des séjours pour études manifestement trop longs, lesquels finissent forcément par poser des problèmes humains (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.317/2006 du 16 août 2006 consid. 3 in fine).

Dans la mesure où, en l'espèce, A._____ a toutefois obtenu des autorités cantonales, qui plus est avec l'approbation de l'ODM, le renouvellement de son autorisation de séjour pour études jusqu'au 30 septembre 2007 et qu'il remplissait alors les conditions de séjour requises pour la naturalisation ordinaire, l'autorité inférieure est mal fondée de lui reprocher l'absence d'un titre de séjour au-delà de cette date, alors qu'il a déposé sa demande de naturalisation le 20 novembre 2006 déjà et que les autorités cantonales ont soumis son dossier à l'ODM, en vue de l'autorisation fédérale de naturalisation, le 23 août 2007, soit plus d'un mois avant l'échéance de son autorisation de séjour.

Bien que le recourant ait bénéficié, de la part des autorités cantonales genevoises, d'une application pour le moins souple des dispositions régissant le renouvellement d'une autorisation de séjour pour études, cette situation ne saurait avoir d'incidence sur la procédure de naturalisation, dès lors qu'il n'appartient pas aux autorités de naturalisation de se substituer à celles de police des étrangers (cf. GUTZWILLER, op. cit. p. 312 ch. 770, FASEL op. cit. p. 182) dans l'application du droit des étrangers.

7.7 En considération de ce qui précède, le Tribunal arrive à la conclusion que l'ODM était mal fondé à opposer à A._____ l'absence de titre de séjour valable depuis l'échéance de son permis d'étudiant, le 30 septembre 2007, pour lui refuser l'autorisation fédérale de naturalisation.

8.

Il convient d'examiner encore si le recourant remplit les conditions posées à l'art. 14 let. a à d LN. Le Tribunal constate à cet égard que, selon le rapport établi par le Service cantonal des naturalisations, A._____ apparaît s'être intégré à la communauté suisse et s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. Il ressort en outre

du dossier qu'il se conforme à l'ordre juridique suisse (pas d'inscription au casier judiciaire au 18 septembre 2007) et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (l'Office fédéral de la police n'ayant pas émis d'objection à sa naturalisation par avis du 13 septembre 2007). Dans la mesure où l'ODM n'a avancé aucun élément susceptible de contredire l'appréciation des autorités cantonales sur ce point, le Tribunal est amené à en conclure que A. _____ remplit les conditions d'aptitude à la naturalisation posées par l'art. 14 LN.

9.

Dans ces circonstances, le Tribunal arrive à la conclusion que c'est à tort que l'ODM a refusé à A. _____ l'autorisation fédérale de naturalisation au motif que son titre de séjour était échu avant la clôture de la procédure de naturalisation. De même, cet office a outrepassé son pouvoir d'appréciation en considérant que ses facultés d'intégration étaient insuffisantes, alors que les autorités communales chargées d'examiner sa requête étaient arrivées à une conclusion contraire après avoir procédé à l'examen de sa demande de naturalisation.

10.

Le recours est en conséquence admis et la décision de l'ODM annulée. Obtenant gain de cause, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 1 a contrario et al. 3 PA) et a droit à des dépens (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]).

Au vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire, le TAF estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de Fr. 1'500.- à titre de dépens (TVA comprise) apparaît comme équitable en la présente cause.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et la décision de l'ODM du 12 septembre 2008 est annulée.

2.

L'autorisation fédérale de naturalisation est accordée à A._____.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de Fr. 1'000.-- versée le 1er novembre 2008 sera restituée au recourant par la Caisse du Tribunal.

4.

Il est alloué au recourant Fr. 1'500.-- (TVA comprise) à titre de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé),
- à l'autorité inférieure, dossier K 501 492 en retour,
- au Service cantonal des naturalisations, Genève, en copie pour information (annexe: dossier en retour).

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

Expédition: