



Cour VI
F-2234/2018

Arrêt du 26 septembre 2018

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Andreas Trommer, Gregor Chatton, juges,
Anna-Barbara Adank, greffière.

Parties

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
les deux représentés par (...),
recourants,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Déni de justice sur la demande de naturalisation facilitée.

Faits :**A.**

En juin 2016, A._____ et B._____ – nés en 2007 et 2008 – ont déposé une demande de naturalisation facilitée auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : SEM). Ils n'ont pas été intégrés dans la naturalisation de leur père obtenue en mars 2016, étant précisé qu'ils habitent avec leur mère dans une autre commune du canton de Zurich que leur père.

B.

Par lettre du 21 novembre 2017, les prénommés se sont plaints auprès du SEM de la durée de la procédure et lui ont demandé soit de statuer, soit de leur indiquer la suite de la procédure.

Par pli du 21 décembre 2017, le SEM leur a répondu qu'il enverrait une réponse dès que possible.

C.

Par acte du 17 avril 2018, les intéressés ont déposé un recours pour déni de justice auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF ou Tribunal). Ils ont argué qu'en l'espèce rien ne justifiait une procédure d'une durée de plus de 18 mois, cadre supérieur habituel pour ce genre de demande, et ont conclu à enjoindre le SEM à statuer dans les meilleurs délais.

D.

Par réponse du 8 mai 2018, le SEM a souligné que les recourants auraient pu consulter leur dossier pour obtenir plus d'informations quant aux raisons l'empêchant de statuer sur leur demande. Ainsi, il aurait demandé en avril 2017 le préavis du canton de Zurich, lequel n'aurait toutefois pas pu prendre position, dès lors qu'il envisageait un retrait des autorisations de séjour des recourants et de leur mère, cette dernière dépendant de l'aide sociale. Cette procédure n'aurait pas abouti, raison pour laquelle il ne pouvait pas encore statuer sur la demande de naturalisation facilitée.

E.

Par réplique du 30 mai 2018, les recourants ont notamment rappelé qu'une procédure de naturalisation facilitée devait en règle générale durer entre 12 et 18 mois et ont souligné qu'ils n'avaient jamais séjourné illégalement en Suisse, leurs autorisations ayant été renouvelées en août 2017. Le silence du SEM depuis avril 2017 ne se justifierait pas ; celui-ci aurait à tout le moins dû les entendre sur la question.

F.

Dans ses observations du 6 juillet 2018, le SEM a souligné que le canton de Zurich avait refusé de délivrer son préavis au sens de l'art. 32 de l'ancienne loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (ci-après : aLN ; RO 1952 1115 et RO 2005 5233). Il aurait en outre été indispensable d'obtenir des informations plus précises sur la capacité de la mère des enfants à améliorer sa situation financière, en particulier pour examiner l'intégration des enfants en Suisse. La décision des autorités cantonales zurichoises étant encore en suspens, il ne pourrait statuer sur la demande de naturalisation facilitée. Il a ajouté que cette dernière ne devait en aucun cas servir à détourner les dispositions légales en matière de séjour. Ainsi, une fois la procédure auprès des autorités cantonales de migration achevée, il retransmettrait le dossier pour préavis à l'autorité cantonale compétente, puis octroierait le droit d'être entendus aux recourants.

G.

Par pli du 18 juillet 2018, transmis pour information au SEM, les recourants ont reproché à cette autorité d'être restée inactive entre août 2017 et mai 2018, alors qu'ils bénéficiaient d'une autorisation de séjour. Ils ont ajouté que le canton de Zurich ne pouvait de toute manière pas leur refuser la prolongation de leur autorisation, notamment en raison de l'art. 8 CEDH et du fait qu'il y avait lieu d'examiner la situation des enfants mineurs indépendamment de celle de leurs parents. Enfin, le SEM pouvait parfaitement octroyer la naturalisation à l'encontre de la volonté du canton et de la commune concernés.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF (RS 173.32), le Tribunal connaît, selon l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (RS 172.021), prises par les autorités citées à l'art. 33 LTAF.

1.2 Pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

1.3 En l'espèce, les recourants ne contestent pas une décision, mais se plaignent d'un déni de justice, à raison d'un retard injustifié du SEM à statuer sur leur demande de naturalisation facilitée. Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité

saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Dès lors que les décisions du SEM en matière de naturalisation peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral en vertu de l'art. 33 let. d LTAF, celui-ci est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

1.4 Comme condition préalable au dépôt d'un recours pour déni de justice, le recourant doit avoir requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision. Il doit également avoir le droit à se voir notifier une telle décision. Tel est le cas lorsque, d'une part, une autorité est obligée de par le droit applicable d'agir en rendant une décision et que, d'autre part, la personne qui s'en prévaut a la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATAF 2009/1 et 2008/15).

Ces conditions sont remplies dans le cas d'espèce. En effet, l'autorité inférieure est tenue de rendre une décision sur la base de l'aLN et les recourants ont requis du SEM en novembre 2017 qu'il statue sur leur demande ou qu'il leur fasse savoir la suite du dossier. A toutes fins utiles, on remarquera à ce sujet que le SEM s'est contenté de leur répondre, de surcroît un mois plus tard, qu'ils recevraient une réponse dès que possible. Il n'a ainsi pas estimé utile de préciser s'il entendait leur fournir les explications demandées ou si, au contraire, il comptait rendre prochainement une décision ou procéder à des mesures d'instruction. Une telle lettre peu claire et laconique ne constituait pas une réponse adéquate dans le cas d'espèce. Toutefois, dans la mesure où les recourants n'ont pas demandé des explications complémentaires, cette correspondance incomplète ne saurait porter à conséquence.

1.5 Interjeté dans le respect des conditions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours (cf. art. 50 al. 2 et 52 al. 1 PA), ainsi qu'aux autres conditions de recevabilité (cf. art. 46a ss PA), prescrites par la loi, le recours est recevable.

2.

2.1 En invoquant un déni de justice formel, soit un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur leur demande de naturalisation, les recourants font valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'art. 46a PA (cf. ATF 135 I 6 consid. 2.1, 134 I 229 consid. 2.3, 114 V 358 consid. 2).

2.2 Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable ou

adéquat s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances. L'art. 29 al. 1 Cst. consacre le principe de la célérité, dans le sens où il prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire et les circonstances font apparaître comme raisonnable (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.1 et les réf. cit.). Cet article est la base constitutionnelle du recours selon l'art. 46a PA.

2.3 En l'espèce, la loi ne prévoit pas de délai de traitement et n'indique pas que la demande doit être traitée rapidement. Dans une telle constellation, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure ne peut pas être fixé de manière absolue, mais doit être apprécié dans chaque cas d'espèce en tenant compte de toutes les circonstances et de l'ensemble de la procédure (cf. arrêt du TF 12T_1/2007 du 29 mai 2007 consid. 3.3). Doivent ainsi notamment être pris en considération le degré de complexité de l'affaire, le temps qu'exige l'instruction de la procédure, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Le comportement de l'intéressé s'apprécie avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative qu'en procédure civile. Celui-ci doit toutefois entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, notamment en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié. Quant à l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques "temps morts", qui sont inévitables dans une procédure. Lorsqu'aucun d'eux n'est d'une durée choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut ; des périodes d'activités intenses peuvent donc compenser le fait que le dossier a été laissé momentanément de côté en raison d'autres affaires (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 et 124 I 139 consid. 2c). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure, dans la mesure où il appartient à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; cf. aussi arrêt du TF 1P.449/2006 du 15 septembre 2006 consid. 3.1).

Il n'est pas important de savoir sur quels motifs est fondée la durée excessive de la procédure ou si l'autorité a commis une faute ou non ; est uniquement déterminant le fait que l'autorité agit ou non dans les délais ; il faut examiner si les circonstances qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (cf. ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3, 125 V 188 consid. 2a, 117 la 193 consid. 1c, 108 V 13 consid. 4c, ATF 107 Ib 160 consid. 3b et 103 V 190 consid. 3c).

3.

En l'espèce, le Tribunal prend position comme suit.

3.1 Les recourants ont déposé leur demande de naturalisation facilitée en juin 2016. Selon l'art. 31a al. 1 aLN applicable au cas d'espèce (cf. art. 50 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse [LN, RS 141.0]), l'enfant étranger qui n'a pas été compris dans la naturalisation de l'un de ses parents peut former une demande de naturalisation facilitée avant son 22^{ème} anniversaire, s'il a résidé au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la demande. Selon le dossier de la cause, le SEM n'a effectué une première mesure d'instruction qu'en février 2017 (échange d'écritures avec la commune concernée). Ensuite, conformément à l'art. 32 aLN, il a demandé le préavis auprès des autorités compétentes zurichoises en avril 2017 (voir aussi l'annexe IV du Manuel Nationalité du SEM pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/buergerrecht/hb-bueg-kap4-f.pdf>>, site consulté en août 2018, duquel il appert que le canton de Zurich n'a pas renoncé à une telle consultation). Force est ainsi de constater que, dans un premier temps, le SEM n'a rien entrepris pendant près de 8 mois, sans apparente raison justificative.

3.2 Par réponse du 3 juillet 2017, le canton de Zurich a indiqué qu'il n'avait pas de position tranchée, dès lors qu'il ne savait pas en quoi la dépendance de la mère des enfants à l'aide sociale était un élément pertinent dans le cadre de l'art. 31a aLN. Il a en outre rendu le SEM attentif au fait que les autorités cantonales de migration envisageaient de révoquer le titre de séjour des enfants, respectivement de ne pas le renouveler, en raison justement de ladite dépendance (fautive) de leur mère à l'aide sociale.

Cela étant, le SEM est d'avis que la dépendance fautive à l'aide sociale de la mère des enfants joue un rôle déterminant dans l'examen de l'intégration des enfants (art. 26 al. 1 aLN) ; il estime également que la nationalité ne peut être octroyée si l'autorisation de séjour a été refusée, ce que les recourants contestent. D'emblée, le Tribunal constate que la loi ne répond pas clairement à ces questions (cf. art. 36 LN). Il en va de même dans les directives du SEM (cf. Directives du SEM, Nationalité, demandes jusqu'au 31.12.2017, chapitre 4 p. 9, <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/buergerrecht/hb-bueg-kap4-f.pdf>>, site consulté en août 2018). En outre, la jurisprudence des tribunaux fédéraux n'y apporte pas de réponse univoque (voir cependant arrêt du TAF C-6519/2008 du 3 novembre 2009 consid. 7, selon lequel on ne saurait reprocher à un étudiant de ne plus détenir de permis lors de la décision de

naturalisation et ATF 140 II 65 consid. 2.1, selon lequel les conditions de naturalisation doivent être données tant au moment de la demande que de l'octroi). Par ailleurs, les références citées par les recourants ne sont pas utiles ; en effet, l'une d'entre elles concerne un arrêt cantonal indiquant que l'examen de l'intégration économique ne fait aucun sens chez les mineurs (dans le cas en cause, le jeune allait toutefois débiter un apprentissage). A ce sujet, on précisera qu'il n'appartient d'ailleurs pas au SEM de se prononcer sur les chances de renouvellement de l'autorisation de séjour ; il s'agit d'une compétence principalement cantonale. Ainsi, il revient à l'autorité inférieure, et, en cas de recours, aux tribunaux fédéraux de décider si la dépendance à l'aide sociale d'un parent peut, dans une telle constellation, avoir un impact sur l'intégration des enfants et s'il est justifié de repousser la décision de naturalisation non seulement en raison d'une procédure d'autorisation en cours, mais également lorsque l'autorisation ne sera vraisemblablement plus renouvelée dans un futur proche. Or, ces questions ne peuvent faire l'objet d'un examen au fond dans la présente procédure, puisque l'objet du litige porte uniquement sur la question de l'existence ou non d'un déni de justice. Il n'y a ainsi pas lieu de trancher cette question, pas même à titre préjudiciel. A défaut d'une jurisprudence constante et claire, le Tribunal ne saurait reprocher au SEM, d'une part, d'estimer que la dépendance de la mère à l'aide sociale peut potentiellement influencer l'examen de l'intégration des enfants, et d'autre part, de vouloir à tout le moins attendre l'issue d'une procédure de renouvellement des autorisations de séjour.

3.3 Par acte du 5 octobre 2017, le SEM s'est enquis auprès des autorités cantonales de l'actualité d'une révocation, étant donné que les enfants avaient été mis au bénéfice d'une autorisation valable jusqu'en juin 2018. Celles-ci lui ont répondu qu'au vu des intérêts en cause, l'autorisation de séjour avait effectivement été prolongée, mais qu'un avertissement avait été prononcé à l'égard de la mère. Le SEM est alors resté inactif jusqu'au dépôt du recours pour déni de justice en avril 2018. Il n'a en particulier pas estimé utile de procéder à de nouvelles mesures d'instruction ou de trancher en l'état du dossier, laissant ainsi à penser qu'il allait attendre l'issue d'une nouvelle procédure de renouvellement des autorisations. En procédant de la sorte, le SEM a ainsi accepté que la procédure de naturalisation des enfants dure vraisemblablement plusieurs années. Dans ce contexte, il n'est pas exclu que le même scénario se reproduise en 2018, à savoir que le canton, après examen de la situation, prolonge une nouvelle fois d'une année les autorisations et prononce un avertissement. Or, le SEM ne saurait à chaque fois attendre une année de plus – il devra à un moment donné statuer sur la demande de naturalisation facilitée (voir également à

ce sujet le cadre général de deux ans admis par la CourEDH pour traiter un cas standard : cf. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, état juillet 2011 < <https://rm.coe.int/1680748217> >, site consulté en juillet 2018).

3.4 Cela étant, une (nouvelle) procédure de renouvellement des autorisations de séjour est à l'heure actuelle pendante devant les autorités cantonales zurichoises. Celles-ci vont devoir instruire si la dépendance à l'aide sociale de la mère des recourants depuis le dernier renouvellement a été fautive ou non (cf. pce TAF 8 annexe 1). Elles devront ainsi procéder à l'instruction d'un point potentiellement essentiel aux yeux du SEM. Sous cet angle, ce dernier paraît légitimé à attendre l'issue de la procédure de renouvellement afin de statuer en connaissance de cause. En outre, ladite procédure devrait aboutir dans un futur proche. Le Tribunal est ainsi d'avis que, même si le SEM est resté inactif sans justes motifs pendant de nombreux mois, il serait contraire au principe de célérité d'exiger de lui qu'il tranche en l'état du dossier sans attendre l'issue de la procédure de renouvellement. Ceci vaut d'autant plus qu'en cas de refus, il devra octroyer le droit d'être entendus aux recourants, de sorte que la procédure de renouvellement arrivera vraisemblablement à échéance avant la fin de l'instruction. L'intérêt des enfants à être fixés sur le sort de leur nationalité ne permet d'ailleurs pas une autre appréciation, dès lors qu'ils peuvent séjourner en ce pays, étant précisé que, selon les recourants, ils auraient bénéficié d'une admission provisoire avant d'être mis au bénéfice d'une autorisation de séjour.

4.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que le SEM est resté inactif durant plusieurs mois et n'a pas statué sur la demande de naturalisation, alors que le canton avait renouvelé les autorisations de séjours. Si ce comportement porte le flanc à la critique, il n'y a toutefois pas lieu de conclure à un déni de justice compte tenu des particularités de la présente affaire, laquelle requiert une approche pragmatique. En effet, eu égard, d'une part, à l'absence de jurisprudence claire et constante quant à l'impact de l'aide sociale de la mère des intéressés sur la demande de naturalisation de ces derniers et, d'autre part, à la procédure de renouvellement des autorisations de séjour pendante devant les autorités cantonales, on ne saurait reprocher au SEM d'attendre l'issue de la procédure cantonale. Il appartiendra toutefois à ce dernier de s'enquérir régulièrement auprès des autorités zurichoises sur l'état de la procédure de renouvellement des autorisations

des séjours des recourants, puis procéder au droit d'être entendu et prononcer une décision avec toute la diligence requise, même si l'autorisation de séjour de la mère des enfants devait être derechef renouvelée avec avertissement.

5.

En conséquence, le recours est rejeté.

6.

Etant donné que le Tribunal a admis, par ordonnance du 14 juin 2018, la demande d'assistance judiciaire partielle des recourants, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure, dossier K (...) en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Anna-Barbara Adank

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :