

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-439/2010

{T 0/2}

Arrêt du 1er décembre 2010

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Ruth Beutler, Marianne Teuscher, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A. _____,
domicile de notification: B. _____,
recourante,

contre

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

Objet

Naturalisation facilitée.

Faits :**A.**

A._____ (ci-après: A._____), ressortissante belge née en 1963 (d'une suisse, C._____ et d'un belge, D._____) a déposé le 8 juin 2008, auprès de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles, une demande de naturalisation facilitée en application de l'art. 58a de la loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 (LN, RS 141.0).

A l'appui de sa requête, elle a notamment exposé avoir passé de très nombreux séjours de vacances en Suisse entre 1964 et 1992, avoir gardé des liens étroits avec des membres de sa famille y résidant et se sentir autant suisse que belge.

B.

Dans son évaluation du 6 août 2008, l'Ambassade de Suisse à Bruxelles a relevé que, de son point de vue, A._____ avait des liens étroits avec la Suisse, parlait le français et paraissait ressentir de la nostalgie pour le pays de ses ancêtres.

Contactés par l'ODM à titre de référence, les personnes désignées par la requérante ont confirmé que celle-ci avait passé de très nombreuses vacances en Suisse durant son enfance et son adolescence, qu'elle était restée très attachée à ce pays et qu'elle gardait des contacts réguliers avec les membres de sa famille qui y étaient domiciliés.

C.

Le 15 juin 2009, l'ODM a avisé A._____ que ses liens avec la Suisse étaient insuffisants, qu'il n'était en conséquence pas en mesure de donner une suite favorable à sa requête et lui a recommandé de la retirer.

Par courrier du 15 juillet 2009 à l'ODM, la requérante a réaffirmé que, même si elle n'était jamais venue en Suisse durant les dix dernières années, elle avait néanmoins gardé des contacts étroits avec les membres de sa famille qui y vivaient, souligné qu'elle avait des connaissances de divers aspects de la Suisse et demandé à ce que l'autorité inférieure reconsidérât sa position.

Le 14 août 2009, l'ODM a informé A._____ que ses arguments

n'étaient pas de nature à modifier son point de vue et lui a conseillé une nouvelle fois de retirer sa requête.

Le 28 septembre 2009, la requérante a sollicité de l'ODM le prononcé d'une décision formelle sur sa demande.

D.

Par décision du 7 janvier 2010, l'ODM a refusé la demande de naturalisation facilitée de A._____. Dans la motivation de sa décision, l'autorité intimée a relevé que la prénommée avait certes des contacts avec des ressortissants suisses et des connaissances de ce pays, mais qu'elle ne s'y était jamais rendue durant les dix dernières années et qu'en conséquence elle ne remplissait pas la condition des liens étroits requise par l'art. 58a LN.

E.

A._____ a recouru contre cette décision le 25 janvier 2010 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF) en concluant implicitement à son annulation et à l'octroi de la naturalisation facilitée. Elle s'est notamment prévaluée d'une violation du principe de l'égalité de traitement, au motif que son frère, qui avait déposé simultanément une demande identique, avait obtenu sa naturalisation facilitée. Elle a allégué ensuite qu'elle ne s'était certes pas rendue en Suisse durant les dix dernières années, mais que son amour pour ce pays et les relations qu'elle avait continué à y entretenir avec les membres de sa famille devaient suffire à l'obtention de sa naturalisation facilitée.

F.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 13 avril 2010, l'autorité inférieure a réaffirmé que, faute de s'être rendue en Suisse durant ces dix dernières années, la recourante ne pouvait se prévaloir de liens étroits avec ce pays au sens de l'art. 58a LN. S'agissant du grief d'inégalité de traitement soulevé par la recourante, l'autorité intimée a exposé que le frère de la recourante, E._____, se rendait régulièrement en Suisse, qu'il y exerçait en outre une activité de gestionnaire de fortune et qu'il remplissait dès lors le critère des liens étroits avec la Suisse.

G.

Le 16 avril 2010, le Tribunal a transmis la réponse de l'ODM à la recourante, tout en l'invitant à examiner l'opportunité de maintenir son

recours, alors qu'elle paraissait ne pas remplir l'une des conditions de l'art. 58a LN.

H.

Dans ses observations du 7 mai 2010, la recourante a réaffirmé son amour pour la Suisse et déclaré vouloir se rendre dans ce pays durant l'été 2010. Elle a par ailleurs déclaré maintenir son recours.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le TAF, 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 et l'art. 34 LTAF.

Les recours contre les décisions cantonales de dernière instance et 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 LN. En particulier, les décisions en matière de refus de naturalisation facilitée prononcées par l'ODM – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – sont susceptibles de recours au TAF (cf. art. 1 al. 2 LTAF).

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

1.3 A._____, qui est directement touchée par la décision entreprise, a qualité pour recourir (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.

La recourante 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 lorsque l'autorité cantonale a 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. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003 consid. 1.2 partiellement publié in ATF 129 II 215).

3.

L'art. 58a LN, disposition concernant la naturalisation facilitée des enfants de mère suisse, a subi plusieurs révisions depuis son introduction dans la loi fédérale du 29 septembre 1952 (sur ce point, cf. arrêt du TAF C-1136/2006 du 29 janvier 2009 consid. 5.1). Il a été modifié pour la dernière fois le 1^{er} janvier 2006 pour acquérir sa teneur actuelle:

L'enfant étranger né avant le 1^{er} juillet 1985 et dont la mère possédait la nationalité suisse au moment de la naissance ou l'avait possédée précédemment peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a des liens étroits avec la Suisse (al. 1).

L'enfant acquiert le droit de cité cantonal et communal que la mère possède ou possédait en dernier lieu et par là même la nationalité suisse (al. 2).

S'il a lui-même des enfants, ces derniers peuvent également former une demande de naturalisation facilitée s'ils ont des liens étroits avec la Suisse (al. 3).

Les articles 26 et 32 à 41 sont applicables par analogie (al. 4).

4.

4.1 Il ressort des révisions successives de l'art. 58a LN que les "*liens étroits avec la Suisse*" sont un critère qui existait déjà avant les modifications entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2006. On retrouvait d'ailleurs (et on retrouve encore) cette notion à l'art. 28 LN, qui règle la question de la naturalisation facilitée du conjoint d'un Suisse de l'étranger.

Ceci dit, il est exact que la dernière révision a introduit de nouvelles dispositions qui font référence "*aux liens étroits avec la Suisse*": dans le domaine de la réintégration, c'est le cas des art. 21 et 23 LN, qui tous deux ont été complétés par un second alinéa; dans celui de la naturalisation facilitée, c'est le cas du nouvel art. 31 b LN (enfant étranger d'une personne ayant perdu la nationalité suisse). Le but ainsi poursuivi a été de s'aligner sur les dispositions de l'art. 28 LN (conjoint d'un Suisse de l'étranger) et de l'art. 58a LN (enfants de Suissesses), en mettant fin à certaines inégalités, jugées choquantes, apparues depuis les précédentes modifications législatives (cf. FF 2002 1815 pp. 1856s. et 1858s.). Il en ressort que, sous sa forme actuelle, la LN accorde à la notion des "*liens étroits avec la Suisse*" une place plus large que par le passé, raison pour laquelle l'autorité inférieure a jugé nécessaire d'en préciser le sens et de l'interpréter de manière plus restrictive.

4.2 Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1 p. 315; 123 II 16 consid. 7 p. 30 et les références citées; PIERRE MOOR, Droit administratif, V. I, 2ème édition, Berne 1994, n. 3.3.5.2, p. 266).

Dans le cas présent, les termes de "*liens étroits avec la Suisse*" sont une notion juridique indéterminée, pour l'interprétation de laquelle l'autorité dispose d'une latitude de jugement. La circulaire concernant la révision de la loi sur la nationalité n'a donc fait que préciser ce qu'il aurait fallu – et ce qu'il faut – entendre par "*liens étroits avec la Suisse*". Il s'agit donc plutôt d'une correction d'une pratique antérieure (cf. ATF 102 Ia 438 consid. 7c p. 450, arrêt du Tribunal fédéral 1A.146/2006 du 25 janvier 2007 consid. 4.3): de l'avis de l'ODM, cette notion avait été auparavant interprétée de manière relativement large, notamment lorsque la demande émanait d'enfants dont la mère était Suissesse. Mais l'extension du domaine d'application induit par la révision a conduit l'ODM "à appliquer selon des critères plus uniformes la

notion de «liens étroits» et à l'interpréter, de manière générale, avec davantage de retenue" (cf. Circulaire concernant la révision de la loi sur la nationalité du 23 juin 2005 ch. 4.2 p. 6, consultable sur le site de l'ODM > Thèmes > Naturalisations / Nationalité suisse > Circulaire concernant la révision de la loi sur la nationalité; arrêt du TAF 1136/2006 du 29 janvier 2009 consid. 5.3).

5.

5.1 Pour définir les "*liens étroits avec la Suisse*", l'autorité se base sur des critères tels que des séjours en Suisse, des contacts avec des personnes vivant en Suisse, la connaissance d'une langue nationale suisse et la participation à des activités d'associations de Suisses de l'étranger, en tenant dûment compte des conditions concomitantes, par exemple la distance entre la Suisse et le pays de domicile et les difficultés correspondantes à maintenir des contacts avec la Suisse (cf. FF 2002 1815 p. 1856). A côté de cette énumération, qui n'est ni cumulative, ni exhaustive, l'ODM mentionne encore dans sa circulaire (ch. 4.2 p. 7) les contacts avec des Suisses de l'étranger, une activité exercée pour une entreprise ou une organisation suisse (en Suisse ou à l'étranger) et l'intérêt pour ce qui se passe en Suisse (connaissances de base en géographie ainsi que du système politique suisse).

6.

Il convient de remarquer à ce propos que, dans sa réponse du 5 décembre 2008 à une interpellation du conseiller national Antonio Hodgers (consultable à l'adresse internet: www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20083627), le Conseil fédéral a notamment relevé que l'interprétation de la notion de "liens étroits avec la Suisse" par l'Office fédéral des migrations (ODM), qui est compétent en la matière, se fondait sur les mêmes critères pour la naturalisation facilitée au sens des art. 31b, 28, 58a et 58c al. 2 LN ainsi que pour la réintégration au sens des art. 21 al. 2 et 23 al. 2 LN. Il a précisé ensuite, en référence à la circulaire de l'ODM précitée, que les principaux critères permettant d'apprécier si le requérant a ou non des liens étroits avec la Suisse sont la fréquence de ses vacances et de ses séjours en Suisse, les références fournies par des personnes habitant en Suisse qui connaissent personnellement le requérant et peuvent confirmer ses séjours en Suisse, l'intérêt du requérant pour ce qui se passe en Suisse et ses connaissances de base de la géographie et du système politique suisses, de même que sa

participation aux activités d'associations ou de cercles de Suisses de l'étranger et que trois séjours en Suisse au cours des dix dernières années sont en règle générale exigés. Le Conseil fédéral a souligné enfin que l'établissement de critères aussi objectivables que possible garantissait l'impartialité ainsi que l'égalité de traitement des demandes.

7.

Dans le cas présent, il apparaît que le dernier séjour en Suisse de la recourante remonte, en l'état du dossier, à l'année 1992 et que, sur ce plan, sa demande de naturalisation facilitée ne répond pas à la première des conditions relatives aux liens étroits au sens de l'art. 58a LN, tels qu'ils ont été définis plus précisément dans la circulaire de l'ODM relative à l'acquisition de la nationalité suisse du 20 juin 2007 (consultable sur le site de l'ODM > Thèmes > Naturalisations / Nationalité suisse > Circulaire relative à l'acquisition de la nationalité suisse).

Il ressort de la circulaire précitée que les conditions principales pour l'examen des liens étroits (soit, dans les grandes lignes, des séjours récents en Suisse confirmés par des personnes de référence habitant ce pays et connaissant le requérant, l'intérêt manifesté par le requérant pour ce qui se passe en Suisse, ses connaissances de base de la géographie et du système politique suisses et sa participation aux activités d'associations ou de cercles de Suisses à l'étranger) doivent en principe être toutes remplies, mais que si une condition n'est éventuellement pas remplie, "elle peut être compensée par la réalisation intense d'une autre condition".

Dans ce sens, le Tribunal considère que la recourante peut se prévaloir d'attaches particulièrement étroites et durables avec la Suisse au travers des très nombreux séjours qu'elle a effectués dans ce pays chaque année entre 1964 et 1985, soit durant son enfance, son adolescence et les premières années de sa vie d'adulte, années qui sont particulièrement importantes pour le développement de la personnalité. Il apparaît au surplus qu'elle a depuis lors maintenu des contacts réguliers avec les membres de sa famille en Suisse, d'une part, au travers de divers moyens de communication, d'autre part, lors de leurs multiples visites familiales à son domicile en Belgique.

Il convient de constater par ailleurs que, dans son appréciation des

attaches de la recourante avec la Suisse, le représentant de l'Ambassade de Suisse en Belgique chargé du dossier a relevé les liens étroits que la recourante entretenait avec la Suisse, notamment au travers de ses relations avec les membres de sa famille qui y sont établis, et rapporté que la prénommée avait de tout temps souhaité obtenir la nationalité suisse, afin de pouvoir s'impliquer également dans la vie politique de ce pays.

Le Tribunal constate par ailleurs que la recourante a déclaré vouloir passer ses vacances en Suisse durant l'été 2010, tout en précisant qu'elle avait enfin la possibilité de retourner fréquemment dans ce pays, dès lors que ses deux filles étaient désormais adultes.

Dans ces circonstances, le Tribunal ne saurait suivre l'argument de l'ODM contenu dans son préavis du 13 avril 2010 au sujet des séjours encore à effectuer en Suisse, lequel confine à un formalisme excessif.

Il s'agit certes d'un cas limite, mais le Tribunal arrive à la conclusion que, bien qu'elle ne se soit pas rendue en Suisse durant ces dix dernières années, hormis son éventuel séjour prévu en été 2010, la recourante a néanmoins démontré, au travers des autres éléments du dossier, s'être constitué et avoir maintenu des liens particulièrement étroits et durables avec ce pays depuis son enfance, liens qui justifient l'octroi de la naturalisation facilitée au sens de l'art. 58a LN.

8.

Le recours est en conséquence admis et la décision de l'ODM du 7 janvier 2010 est annulée.

Obtenant gain de cause, la recourante n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 1 PA *a contrario* et art. 63 al. 3 PA).

Bien qu'elle succombe, l'autorité inférieure n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

Il ne se justifie par ailleurs pas d'allouer des dépens, dès lors que la recourante a agi dans la présente cause sans l'assistance d'un mandataire professionnel (cf. ATF 134 I 184 consid. 6.3, 113 Ib 357 consid. 6b, 107 Ib 283) et que l'on ne saurait considérer comme élevés les frais éventuels qu'elle 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]).

dispositif page suivante

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et la décision entreprise annulée; l'ODM est invité à accorder la naturalisation facilitée à la recourante.

2.

Il n'est pas perçu de frais. L'avance de Fr. 1000.-, versée le 17 mars 2010, sera restituée à la recourante par la caisse du Tribunal.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire),
- à l'autorité inférieure, dossiers K 529 814 et K 529 761 en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

Indication des voies de droit :

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 (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 (voir art. 42 LTF).

Expédition :