



Cour VI
F-1176/2022

Arrêt du 29 août 2022

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Claudia Cotting-Schalch, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Noémie Gonseth, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Alfred Ngoyi Wa Mwanza,
Consultation juridique pour étrangers,
Hohlstrasse 192, 8004 Zurich,
recourant,

contre

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

Objet

Non-entrée en matière sur la demande de naturalisation
ordinaire.

Faits :**A.**

A.a En date du 12 juin 2005, A. _____, ressortissant de la République démocratique du Congo, né le (...) 1969, est entré en Suisse et y a déposé une demande d'asile.

Par décision du 29 juin 2005, l'Office fédéral des migrations (ci-après : ODM, devenu, à partir du 1^{er} janvier 2015, le Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) a rejeté cette demande d'asile et prononcé le renvoi de Suisse du prénommé. Par décision du 5 septembre 2005, la Commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après : CRA) n'est pas entrée en matière sur le recours formé par l'intéressé, en raison du non-paiement de l'avance de frais requise. Un nouveau délai de départ fixé au 3 novembre 2005 a été imparti à ce dernier pour quitter la Suisse.

L'intéressé a formé différentes requêtes de réexamen, sur lesquelles l'ODM n'est pas entré en matière, décisions confirmées par le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF ; cf. arrêts du TAF E-7745/2007 du 26 novembre 2007, E-2011/2008 du 3 avril 2008 et arrêts d'irrecevabilité du TAF E-4664/2008 du 12 août 2008 et E-3480/2011 du 19 juillet 2011).

A.b Par ordonnance pénale du 21 mai 2010, l'intéressé a été condamné par le Ministère public de Zurich-Sihl à une peine privative de liberté de 90 jours pour avoir séjourné du 21 mars 2008 au 20 mai 2010 sans autorisation et malgré une décision de renvoi.

L'intéressé avait par ailleurs fait l'objet d'une autre condamnation, le 21 août 2008, par le Juge pénal du Tribunal d'arrondissement d'Uster, à une peine pécuniaire de 90 jours-amende à 30 francs, avec sursis pendant trois ans, pour séjour illégal (non-respect de la décision de renvoi de l'ODM).

A.c En été 2010, l'intéressé a introduit auprès des autorités cantonales zurichoises une procédure tendant à la délivrance d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave, sans succès toutefois.

En date du 11 août 2011, le requérant a demandé à l'ODM qu'il reconsidère sa décision de renvoi de Suisse. Par décision du 10 octobre 2011, l'ODM a admis cette demande et prononcé l'admission provisoire de l'intéressé pour inexigibilité de l'exécution du renvoi.

A.d Par courrier du 28 août 2013, l'ODM a communiqué à l'Office cantonal des migrations du canton de Zurich qu'il donnait son approbation à ce que l'admission provisoire du requérant soit remplacée par une autorisation de séjour. L'intéressé s'est vu délivrer une autorisation de séjour, qui a été régulièrement renouvelée.

A.e En date du 1^{er} novembre 2021, l'intéressé a requis l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, qui lui a été délivrée par les autorités zurichoises en date du 29 novembre 2021.

B.

B.a Le 28 décembre 2017, l'intéressé a formé une demande de naturalisation ordinaire.

Par décision du 10 décembre 2018, l'Assemblée communale de la commune de X. _____ (ZH) a accordé le droit de cité communal au requérant, tout en précisant qu'il était conditionné à l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation et du droit de cité cantonal.

Par décision du 12 mai 2020, le droit de cité cantonal a été accordé à l'intéressé. Elle précisait que l'acquisition de la nationalité suisse ne se ferait qu'aux conditions d'obtenir de la part du SEM l'autorisation fédérale de naturalisation et de verser les taxes cantonale et communale.

B.b En date du 25 mai 2020, le dossier de l'intéressé a été transmis au SEM pour examen. Par courrier du 13 juillet 2020, le SEM a communiqué au canton de Zurich que le requérant ne remplissait pas la condition formelle de la durée de résidence de douze ans et qu'il classait la demande de naturalisation de l'intéressé.

Par courrier du 14 août 2020, le canton de Zurich s'est adressé au requérant et lui a communiqué qu'au vu de la réponse du SEM, il avait également procédé au classement de la procédure introduite devant lui, les droits de cité cantonal et communal devenant caducs.

B.c Par courrier du 6 septembre 2021, le requérant, agissant par le biais de son mandataire, s'est adressé au SEM pour s'enquérir des suites qui avaient été données à sa demande de naturalisation ordinaire. Il a relevé que ce n'était qu'après avoir écrit à sa commune qu'il avait appris que son dossier avait été classé. Il a donc requis de plus amples explications à ce sujet ainsi que l'accès complet à son dossier. Par courrier du 23 septembre 2021, l'intéressé a relancé le SEM.

Par courriel du 8 octobre 2021, le SEM s'est excusé pour le retard qu'avait pris sa réponse, expliquant qu'il était dû au changement de langue de procédure, et a transmis à l'intéressé une copie du courrier qu'il avait fait parvenir aux autorités zurichoises le 13 juillet 2020.

Par courriel du même jour, l'intéressé a redemandé au SEM l'accès à son dossier et invoqué, en substance, une violation de son droit d'être entendu et du principe de la bonne foi, dès lors que la décision de classement ne lui avait pas été notifiée et qu'il n'avait pas eu l'occasion de se déterminer à ce sujet.

Par courriel du 13 octobre 2021, le SEM a transmis une copie du dossier en sa possession au requérant et lui a exposé qu'il ressortait de différents documents et de son courrier du 13 juillet 2020 qu'il ne remplissait pas la condition formelle de la résidence en Suisse de douze ans à la fin 2017 et que les autorités zurichoises, auxquelles il appartenait de vérifier cette condition, n'auraient pas dû lui transmettre son dossier. Le SEM a relevé que les autorités zurichoises avaient communiqué à l'intéressé, en date du 14 août 2020, le classement de sa demande de naturalisation et que ce dernier ne l'avait pas contesté. Aucune violation du droit d'être entendu ne pouvait lui être reproché. Il a rendu attentif l'intéressé qu'il pouvait déposer une nouvelle demande de naturalisation dès qu'il le désirait.

B.d Par acte du 1^{er} novembre 2021, le requérant a demandé au SEM qu'il reconsidère sa décision du 13 juillet 2020 et reprenne la procédure en lui notifiant un courrier lui permettant de se déterminer sur son intention de ne pas approuver son dossier de naturalisation.

Par courriel du 20 janvier 2022, le SEM s'est référé à la réponse contenue dans son précédent message et a invité le requérant à s'adresser aux autorités de naturalisation zurichoises, en tant qu'instances décisionnelles dans le cadre de la naturalisation ordinaire.

Dans un courrier du 4 février 2022, le requérant a demandé au SEM qu'il rendît une décision formelle afin de lui permettre de l'attaquer devant l'instance supérieure.

B.e Par décision du 16 février 2022, le SEM n'est pas entré en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation présentée par le requérant.

C.

C.a En date du 11 mars 2022, le requérant, agissant toujours par le biais de son mandataire, a interjeté recours contre cette décision par-devant le Tribunal. Il a conclu, principalement, à l'admission de son recours, à l'annulation de la décision attaquée et à l'examen de sa demande de naturalisation « *en y rendant une décision formelle* ». Subsidiairement, il a conclu à l'admission de son recours et au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants. Il a demandé qu'il soit dispensé du paiement d'une avance de frais de procédure et qu'il soit statué sur les frais dans l'arrêt final.

C.b Par ordonnance du 22 mars 2022, le Tribunal a invité le recourant à motiver sa requête tendant à la dispense du paiement d'une avance de frais de procédure et à remplir le formulaire « Demande d'assistance judiciaire », en y joignant les moyens de preuve correspondants. Il l'a avisé que si les renseignements et moyens de preuve requis faisaient défaut, il serait statué sur la base des pièces au dossier. Il a, en outre, invité, d'une part, l'autorité inférieure à lui fournir l'accusé de réception de sa décision du 16 février 2022 et, d'autre part, l'autorité cantonale compétente à lui fournir le dossier cantonal du recourant.

Par courrier du 27 mars 2022, le recourant a retourné le formulaire « Demande d'assistance judiciaire », rempli, daté et signé, avec un lot de pièces. Par courrier du 1^{er} avril 2022, l'autorité inférieure a versé au dossier le relevé track & trace de sa décision du 16 février 2022, dont il ressort que celle-ci a été notifiée au recourant le 17 février 2022.

Par ordonnance du 14 avril 2022, le Tribunal a imparti au recourant un délai supplémentaire pour lui fournir toutes les pièces nécessaires à étayer les dépenses mensuelles dont il se prévalait dans le formulaire « Demande d'assistance judiciaire », en l'avisant que s'il ne donnait pas suite à cette ordonnance dans le délai imparti, il se prononcerait en l'état du dossier sur sa demande d'assistance judiciaire partielle. Il a transmis aux parties leurs écritures respectives, pour information.

Par courrier du 27 avril 2022, le recourant a produit les pièces relatives à ses frais de transport mensuels et à son assurance. Il a demandé, pour le surplus, qu'il soit statué sur sa demande d'assistance judiciaire sur la base des pièces à disposition du Tribunal.

En date des 20 et 29 avril 2022, le Tribunal a réceptionné les dossiers cantonaux zurichoïses en matière de naturalisation et de droit des étrangers du recourant.

Par décision incidente du 12 mai 2022, le Tribunal a rejeté la demande d'assistance judiciaire partielle de l'intéressé et l'a invité à verser une avance de frais de 1'200 francs, en deux acomptes de 600 francs chacun, qui ont été acquittés dans les délais impartis.

C.c Dans sa réponse du 8 juin 2022, l'autorité inférieure a communiqué au Tribunal qu'elle se référait aux considérants de sa décision du 16 février 2022, qu'elle maintenait intégralement.

Par ordonnance du 20 juillet 2022, le Tribunal a transmis au recourant un double de la réponse de l'autorité inférieure, pour information. Les parties ont été informées que la cause était, en principe, gardée à juger, d'autres mesures d'instruction demeurant réservées. Il a demandé à l'autorité inférieure de lui transmettre le dossier d'asile de l'intéressé, dans les meilleurs délais. Le dossier a été réceptionné par le Tribunal en date du 21 juillet 2022.

D.

Les divers autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si besoin, dans les considérants en droit ci-après.

Droit :

1.

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 de non-entrée en matière sur une demande 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, qui statue définitivement (art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. b LTF).

1.2 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (art. 37 LTAF en relation avec l'art. 51 al. 1 aLN).

1.3 Le recourant a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA).

2.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant peut ainsi 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, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2 ; 2009/57 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : TF] 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2). Elle peut donc s'écarter aussi bien des arguments des parties que des considérants juridiques de la décision querellée, fussent-ils incontestés (cf. ATF 140 III 86 consid. 2 ; arrêt du TF 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.1 et 4.2). Toutefois, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2). Dans son arrêt, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN ; RS 141.0) a entraîné, conformément à son art. 49 en relation avec le ch. I de son annexe, l'abrogation de l'aLN. Les détails de cette nouvelle réglementation sont fixés dans l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (ordonnance sur la nationalité ; OLN, RS 141.01), dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2018 également.

3.2 En vertu de la disposition transitoire de l'art. 50 al. 2 LN, qui consacre le principe de la non-rétroactivité, les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle 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'aLN, dès lors que la demande de naturalisation présentée par l'intéressé a été déposée auprès

des autorités cantonales zurichoises au mois de décembre 2017, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

4.

4.1 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 niveaux de la nationalité suisse sont indissolublement liés (art. 37 al. 1 Cst. ; arrêt du TF 1D_3/2016 du 27 avril 2017 consid. 2 ; ATAF 2013/34 consid. 5 ; SOW/MAHON, in : Amarelle/Nguyen (éd.), Code annoté de droit des migrations, vol. V : Loi sur la nationalité [LN], 2014, art. 12 n° 4 p. 35).

4.2 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 (cf. ATF 139 I 169 consid. 6.1). 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 (arrêt du TAF F-5322/2017 du 20 décembre 2019 consid. 6.1 ; SOW/MAHON, op. cit., art. 12 n° 8 p. 36).

4.3 La délivrance de l'autorisation fédérale est la condition *sine qua non* de l'octroi de la nationalité suisse par la voie de la naturalisation ordinaire ou, en d'autres termes, la « prémisses nécessaires à l'octroi de l'indigénat cantonal et communal » (cf. art. 38 al. 2 Cst. et 12 al. 2 aLN [voir, en ce sens, ATF 138 I 305 consid. 1.4.3 ; arrêts du TAF F-1704/2019 du 10 juin 2020 consid. 4.2 ; F-6597/2016 du 24 novembre 2017 consid. 3.3] ; SOW/MAHON, op. cit., art. 13 n° 1 p. 39). La procédure d'autorisation permet à la Confédération de vérifier si les conditions formelles (en particulier la condition de résidence prévue à l'art. 15 aLN) et matérielles (art. 14 aLN) de naturalisation, exigences de base s'imposant également aux cantons et aux communes, sont remplies (cf. ATF 138 I 305 consid. 1.4.3 ; ATAF 2013/34 consid. 5.1 ; arrêt du TAF C-2917/2012 du 6 juillet 2015 consid. 4.2 ; SOW/MAHON, op.cit., art. 12 n° 7 s. p. 36). L'autorisation est accordée 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 aLN).

L'autorisation de naturalisation est une décision administrative au sens de la PA (SOW/MAHON, op.cit., art. 13 n° 2 p. 39). En vertu de l'art. 51 aLN, en lien avec les art. 31 et 33 LTAF, le requérant peut recourir devant le Tribunal contre une décision négative du SEM ou, comme en l'espèce, contre une décision de non-entrée en matière de cette autorité.

4.4 Conformément à la jurisprudence, toutes les conditions de la naturalisation doivent être remplies tant au moment du dépôt de la demande que lors du prononcé de la décision de naturalisation (cf. ATF 140 II 65 consid. 2.1 ; arrêt du TF 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.2 ; arrêts du TAF F-2877/2018 du 14 janvier 2019 consid. 4.3 *in fine* et F-6376/2017 du 20 décembre 2018 consid. 4.3 *in fine*). Ceci vaut en particulier pour la condition de résidence (art. 15 aLN), qui doit être remplie au moment du dépôt de la demande (GUTZWILLER, La loi fédérale sur la nationalité du 20 juin 2014 : les conditions de naturalisation, in : Dang/Diethelm/Ngyuen (éd.), Actualité du droit des étrangers 2015, vol. 1, 2015, p. 18).

4.4.1 A teneur de l'art. 15 al. 1 aLN, 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. Cette exigence de résidence constitue l'une des conditions formelles à l'octroi de l'autorisation de naturalisation, en sus du paiement d'émoluments (arrêt du TAF F-5421/2018 du 2 mars 2020 consid. 4.3 ; SOW/MAHON, op. cit., art. 15 n° 1 p. 62 ; GUTZWILLER, op. cit., p. 18). Ce n'est donc qu'une fois ces conditions formelles remplies que l'autorité entrera en matière sur les conditions matérielles, c'est-à-dire l'aptitude de l'étranger selon l'art. 14 aLN, pour délivrer l'autorisation de naturalisation et, cas échéant, la nationalité (SOW/MAHON, op. cit., art. 15 n° 1 p. 62 s. ; voir, aussi, Message du Conseil fédéral du concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse [Loi sur la nationalité, LN], FF 2011 2639, 2657, qui parle de « *conditions d'accès à la procédure* » ; arrêt du TAF F-5421/2018 précité consid. 4.3).

4.4.2 Selon le Manuel sur la nationalité du SEM, dans sa teneur valable pour les demandes déposées jusqu'au 31 décembre 2017, le concept de résidence de l'art. 15 al. 1 aLN désigne une présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers (Manuel sur la nationalité du SEM pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, ch. 4.2.2.4 p. 7, accessible sur le site du SEM : www.sem.admin.ch, sous Publication & services > Directives et circulaires > V. Nationalité). Un tel séjour présuppose que l'étranger soit titulaire d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement (permis B et C), d'une autorisation de séjour

de courte durée (permis L) ou d'une autorisation de saisonnier (permis A), ou que sa présence en Suisse soit réglée dans le cadre d'une procédure d'asile (permis N) ou d'une admission provisoire (permis F). Les séjours illégaux ne sont pas valables au titre de l'accomplissement du délai fédéral de résidence. Les conditions de séjour légal doivent être remplies au moment du dépôt de la demande de naturalisation (Manuel sur la nationalité du SEM pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, ch. 4.2.2.3 p. 6). Il appartient habituellement aux autorités cantonales d'examiner si les conditions de résidence – fédérales y comprises – sont remplies (Manuel sur la nationalité du SEM pour les demandes jusqu'au 31.12.2017, ch. 2.4.1.2.2 p. 23 et ch. 4.2.2.4 p. 7).

4.5 En vertu de l'art. 15a al. 1 aLN, le droit cantonal régit la procédure aux échelons cantonal et communal. Cette disposition maintient la souveraineté des cantons quant à la détermination de la procédure à suivre en matière de naturalisation ordinaire (GUTZWILLER, in : Amarelle/Nguyen (éd.), Code annoté de droit des migrations, vol. V : Loi sur la nationalité [LN], 2014, art. 15a n° 5 p. 76). Dans le canton de Zurich, la procédure est réglementée dans l'ancienne ordonnance sur la nationalité du 25 octobre 1978 (« Bürgerrechtsverordnung (BüV) », RS-ZH 141.11, accessible sur le site : www.zh.ch, sous Migration & Integration > Einbürgerung > Rechtliche Grundlagen > Altes Recht [bis 31.12.2017]). Au § 33a al. 1 BüV, il est précisé qu'après l'octroi du droit de cité cantonal (qui est lui-même précédé par l'octroi du droit de cité communal), la Direction cantonale de la justice et de l'intérieur (« Direktion der Justiz und des Innern ») dépose une demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP). Le SEM, en tant qu'autorité fédérale compétente, n'intervient ainsi qu'au dernier stade de la procédure (cf., à ce titre, le Handbuch Einbürgerungen du 27 octobre 2015, let. B. ch. 1.4 p. 16 ss, accessible sur le site : www.zh.ch, sous Migration & Integration > Einbürgerung > Merkblätter & Downloads > Handbuch Einbürgerungen [Altes Recht]).

5.

5.1 Dans sa décision de non-entrée en matière du 16 février 2022, l'autorité inférieure a constaté que le recourant ne totalisait pas les douze années de séjour légal nécessaires au moment du dépôt de sa demande de naturalisation ordinaire à la fin 2017, dès lors qu'il était arrivé en Suisse en 2005 et avait été condamné pour séjour illégal du 21 mars 2008 au 20 mai 2010. Elle a, en outre, considéré qu'elle ne pouvait pas entrer en matière sur la

demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, ni se prononcer sur cette demande, dès lors qu'elle n'était plus saisie du dossier, les autorités zurichoises ayant repris la main depuis le 13 juillet 2020, date à laquelle elle leur avait retourné le dossier. Elle a relevé qu'il était usuel qu'elle prenne contact avec les autorités cantonales compétentes lorsqu'elle constatait une erreur manifeste lors de la transmission d'un dossier de naturalisation, soit, notamment, lorsque les conditions formelles n'étaient pas remplies. Elle a fait valoir que le requérant avait, malgré ses affirmations, reçu un courrier de la part des autorités zurichoises l'informant du classement de sa demande de naturalisation et qu'il lui serait incombé de contester cet avis de classement auprès des autorités cantonales compétentes. En résumé, dès lors qu'elle ne pouvait pas être directement saisie par le requérant à la naturalisation pour la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation, elle n'était pas en mesure d'entrer en matière sur la demande de l'intéressé.

5.2 Dans son mémoire de recours, le requérant a déclaré ne pas avoir été informé ni par le SEM, ni par les autorités cantonales zurichoises du fait que sa demande de naturalisation avait été classée. Ce n'était qu'après avoir écrit à sa commune, au mois d'août ou septembre 2020 (recte : 2021), qu'il en avait été informé. Au fond, il a demandé le réexamen de la décision du SEM du 13 juillet 2020, considérant que celle-ci était viciée, et la réouverture de la procédure d'approbation de sa demande de naturalisation, au motif qu'il n'avait pas été considéré comme partie à la procédure devant le SEM. Il a relevé que l'étranger requérant et candidat à la naturalisation avait qualité de partie à tous les échelons de la procédure (c'est-à-dire communal, cantonal et fédéral), ce qui lui conférait, notamment, le droit d'être entendu, le droit à un procès équitable et le droit à l'accès au juge. Le candidat à la naturalisation était en outre le destinataire principal de toutes les décisions rendues par les autorités aux trois échelons, y compris celle de l'autorité fédérale. Ainsi, avant de rendre une décision de classement pour motif de séjour irrégulier, le SEM aurait dû lui donner l'occasion de s'exprimer. La décision finale motivée sur le refus d'approbation fédérale aurait dû lui être notifiée avec des voies de droit afin de lui permettre de la contester devant le Tribunal de céans. Ayant rendu une décision de classement du dossier, qu'elle n'avait adressée qu'à l'autorité cantonale, l'autorité inférieure avait violé ses droits procéduraux, dont en particulier son droit d'être entendu. L'intéressé a dès lors requis l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle procède à la réouverture de la procédure d'approbation et qu'il puisse y participer.

6.

Compte tenu des conclusions et demandes formulées par le recourant dans son mémoire de recours, il est nécessaire de définir au préalable l'objet de la contestation et du litige.

6.1 En procédure administrative contentieuse, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. Cette dernière détermine l'objet de la contestation (« Anfechtungsgegenstand »), qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours (ATF 134 V 418 consid. 5.2 ; 125 V 413 consid. 1a ; arrêt du TF 1C_125/2018 du 8 mai 2019 consid. 3.1). L'objet du litige (« Streitgegenstand ») est, quant à lui, défini par trois éléments, à savoir l'objet de la contestation, les conclusions du recours (« petitum ») et, accessoirement, les motifs de celui-ci. Le contenu de la décision attaquée, plus particulièrement son dispositif, délimite l'objet du litige. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut en effet statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire, sous la forme d'une décision (ATF 134 V 418 consid. 5.2 ; arrêts du TF 1C_125/2018 précité consid. 3.1 ; 2C_612/2007 du 7 avril 2008 consid. 4.1). Ainsi, l'objet du litige ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation, qui est circonscrit par le dispositif de la décision entreprise (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; cf., aussi, arrêt du TAF F-157/2017 du 3 décembre 2018 consid. 3.1 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd. 2011, p. 291 s.).

6.2 En l'occurrence, l'objet de la contestation et du litige est la décision du 16 février 2022, par laquelle le SEM n'est pas entré en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation formée par l'intéressé. Le Tribunal examinera donc si c'est à tort ou à raison que l'autorité inférieure a rendu une décision de non-entrée en matière sur cette requête.

6.2.1 S'agissant de la demande du recourant tendant au réexamen de la « décision » de classement du SEM du 13 juillet 2020, le Tribunal constate, d'une part, que cet acte ne constituait pas une décision au sens de l'art. 5 PA pouvant faire l'objet d'un recours devant le Tribunal de céans, mais un simple courrier adressé aux autorités cantonales. D'autre part, il ne constitue pas l'objet de la contestation et du litige, le SEM ayant rendu, sur requête expresse du recourant, une décision formelle de non-entrée en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, qui a été attaquée par l'intéressé.

6.2.2 Ceci étant, il y a lieu de relever qu'aucune disposition de la aLN ne permettait au SEM de procéder à un classement informel de la procédure au motif que la condition de résidence prévue à l'art. 15 aLN n'était pas remplie. Comme il s'agissait d'une condition formelle posée à l'octroi de la naturalisation, dont la réalisation n'avait pas été contestée par les autorités cantonales zurichoises après examen du dossier, le SEM aurait dû, en lieu et place d'un classement, rendre une décision de non-entrée en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale, après avoir entendu préalablement le recourant sur cette question. C'est du reste ce que cette autorité a fait dans d'autres procédures (cf., par exemple, arrêts du TAF F-6022/2020 du 8 mars 2022 consid. D à F et 2 ; F-5059/2019 du 15 décembre 2020 consid. I et 1.3). C'est donc à raison que le recourant a reproché au SEM une violation de ses droits procéduraux. Dès lors que l'autorité inférieure a rendu, en date du 16 février 2022, une décision de non-entrée en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, qui fait l'objet de la présente procédure de recours, il ne se justifie pas, pour des motifs d'économie de procédure et dès lors que l'on ne se trouve pas dans un cas de déni de justice formel (art. 29 al. 1 Cst.), de procéder à une cassation et au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour qu'elle reprenne la procédure d'autorisation fédérale et rende une nouvelle décision.

En outre, dès lors que l'autorité inférieure s'est prononcée, dans sa décision de non-entrée en matière, sur la condition de résidence de l'art. 15 aLN, en rappelant les arguments qu'elle avait mentionnés dans son courrier du 13 juillet 2020 adressé au canton de Zurich et dans ses courriels adressés au recourant (cf. consid. B.c et B.d *supra*), il y a lieu d'admettre que le droit d'être entendu de l'intéressé peut être réparé dans le cadre de la présente procédure, étant rappelé que le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen et qu'il s'agit d'éviter un allongement inutile de la procédure (cf. consid. 2 *supra* ; ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 139 I 279 consid. 2.6.1 ; arrêt du TF 1C_593/2019 du 19 août 2020 consid. 3.1). Sous cet angle également, il ne se justifie pas de procéder à une cassation et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure. N'étant par ailleurs pas très grave, la violation du droit d'être entendu de l'intéressé ne justifie pas *in casu* l'octroi de dépens.

7.

On examinera maintenant si c'est à raison que le SEM n'est pas entré en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation formée par l'intéressé. Le Tribunal se prononcera tout d'abord sur l'argu-

ment du SEM tiré du classement de la procédure de naturalisation au niveau cantonal (consid. 7.1), avant d'examiner la condition de résidence de l'art. 15 aLN (consid. 7.2).

7.1 A la suite du courrier du SEM du 13 juillet 2020, dans lequel cette autorité a communiqué au canton de Zurich le fait qu'elle classait sans suite la procédure, le canton de Zurich a également communiqué au recourant, par simple courrier, le fait qu'il classait son dossier de naturalisation. En tant qu'il ne lui revient pas de se prononcer sur la validité de ce classement, qui ressort de la compétence des autorités judiciaires cantonales zurichoises, le Tribunal de céans ne peut que constater qu'il n'existe plus, en l'état, de procédure de naturalisation pendante au niveau cantonal. S'il est vrai que ce sont les cantons qui disposent de la compétence primaire en matière de naturalisation ordinaire, toujours est-il que l'octroi de la naturalisation ordinaire dépend de la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation et que la situation dans laquelle se trouve *in casu* le recourant est le résultat de l'intervention du SEM, au dernier stade de la procédure de naturalisation (cf. consid. 4.5 *supra*). En effet, tant la commune de résidence du recourant que le canton de Zurich avaient donné leur aval à l'octroi du droit de cité communal et cantonal au recourant, alors qu'il revenait en principe également aux autorités cantonales de vérifier si les conditions de résidence, y comprises fédérales, étaient remplies (cf. consid. 4.4.2 *in fine supra* ; § 26 BÜV). Il revenait dès lors au SEM – qui contestait la réalisation de cette condition formelle – de communiquer son opposition à l'octroi de l'autorisation fédérale non seulement au canton mais aussi au recourant pour que ce dernier puisse s'exprimer à ce sujet, avant qu'une décision ne soit prise sur la suite de la procédure de naturalisation (cf., aussi pour la même problématique, arrêt du TAF F-5059/2019 du 15 décembre 2020 consid. D à I), ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Compte tenu de ces circonstances, il apparaît excessivement formaliste de ne pas entrer en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation au seul motif que la procédure cantonale est close. Cet argument ne convainc pas.

7.2 Il y a par contre lieu de constater, comme l'a relevé le SEM dans sa décision du 16 février 2022, que le recourant ne peut se prévaloir d'une présence en Suisse conforme aux prescriptions légales du droit des étrangers de douze ans au moment du dépôt de sa demande de naturalisation ordinaire en décembre 2017 (cf., à ce sujet, consid. 4.4 *supra*). L'intéressé est en effet arrivé en Suisse en juin 2005 pour y déposer une demande d'asile, laquelle a été rapidement rejetée par les autorités suisses, un délai de départ au 3 novembre 2005 lui ayant alors été imparti pour quitter la Suisse. Ce dernier a par la suite vécu illégalement en Suisse, l'ODM n'étant

pas entré en matière sur ses demandes successives de réexamen. Il a par ailleurs été condamné pénalement pour séjour illégal, notamment du 21 mars 2008 au 20 mai 2010. Ce n'est qu'en octobre 2011 que l'ODM a prononcé l'admission provisoire du recourant. Même en comptant les quelques mois durant lesquels l'intéressé se trouvait en procédure d'asile (permis N), celui-ci ne comptabilisait qu'un peu plus de six ans de présence légale en Suisse en décembre 2017. C'est donc à raison que le SEM n'est pas entré en matière sur la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation.

8.

Au final, la décision de non-entrée en matière du SEM du 16 février 2022 ne viole pas, dans son résultat, le droit fédéral.

Le recours doit être par conséquent rejeté.

9.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (cf. art. 63 al. 1 PA) et de ne pas allouer de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA).

(dispositif sur la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'200 francs sont mis à la charge du recourant. Ils sont prélevés sur l'avance de frais du même montant versée par l'intéressé.

3.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et à l'autorité cantonale concernée.

Le président du collège :

La greffière :

Gregor Chatton

Noémie Gonseth

Expédition :