



Cour VI
F-1676/2019

Arrêt du 28 août 2020

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Daniele Cattaneo, Andreas Trommer, juges,
Sylvain Félix, greffier.

Parties

X. _____
et son épouse, **Y.** _____,
représentés par Maître Christophe Tafelmacher, avocat,
Collectif d'avocat.e.s, Rue de Bourg 47-49,
case postale 5927, 1002 Lausanne,
recourants,

contre

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

Objet

Refus d'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire.

Faits :**A.**

En date du (...) 1993, X._____, ressortissant algérien, né le (...) 1956, a déposé une demande d'asile en Suisse. Le (...) 1995, la Suisse lui a accordé l'asile et reconnu la qualité de réfugié. En conséquence, X._____ s'est vu délivrer une autorisation de séjour, puis – à une date qui ne ressort pas du dossier de la cause – une autorisation d'établissement.

Le 25 décembre 2002, l'intéressé a épousé Y._____, ressortissante algérienne, née le (...) 1974.

Le 8 mai 2003, Y._____ est arrivée en Suisse et s'est vu octroyer une autorisation de séjour au titre du regroupement familial avec son époux.

B.

Le 12 mars 2013, les intéressés ont déposé une demande de naturalisation ordinaire auprès des autorités vaudoises.

C.

Le 12 juin 2013, une autorisation d'établissement a été délivrée à Y._____.

D.

Le 9 mai 2014, les autorités vaudoises ont fait parvenir le dossier des intéressés à l'Office fédéral des migrations (ODM ; actuellement : Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) avec un préavis positif, pour délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation.

E.

Le 6 juillet 2018, le SEM a informé X._____ que les conditions pour une naturalisation n'étaient pas remplies. Selon les informations recueillies par l'autorité inférieure, celui-ci était connu des services de la Confédération pour son appartenance au Front islamique du salut (FIS). Par ailleurs, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ainsi que les différents services du SEM avaient fait part de leur préavis négatif quant à une naturalisation de l'intéressé, étant donné que des conséquences négatives sur les relations bilatérales avec l'Algérie étaient à craindre.

Dans ses observations du 18 août 2018, l'intéressé a affirmé être intégré en Suisse et entretenir de fréquentes relations avec les autorités helvétiques.

Par courriels des 18 novembre et 13 décembre 2018, Y._____ s'est enquis auprès du SEM de l'avancement de son dossier de naturalisation et a fait part de ses observations.

Par courrier du 17 décembre 2018, le SEM a informé les intéressés que leurs observations n'étaient pas de nature à modifier son point de vue. Il leur a imparti un délai pour indiquer s'ils désiraient retirer leur demande ou se voir notifier une décision formelle.

En date du 31 janvier 2019, les intéressés ont confirmé maintenir leur demande.

Par courrier du 15 février 2019, le SEM les a informés qu'une décision formelle sur leur demande de naturalisation serait rendue dans les semaines à venir.

F.

Par décision du 5 mars 2019, notifiée le 7 mars 2019, l'autorité inférieure a rejeté la demande d'autorisation fédérale de naturalisation en faveur des intéressés, retenant en substance que X._____ avait toujours été sympathisant du FIS et que l'intérêt public l'emportait sur leur intérêt privé à obtenir la nationalité suisse.

G.

Agissant par l'entremise de leur mandataire, les intéressés ont recouru contre cette décision le 8 avril 2019 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF) en concluant à sa réforme, dans le sens que la naturalisation leur soit accordée (recte : que l'autorisation fédérale de naturalisation leur soit accordée), subsidiairement à son annulation et au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour nouvelle instruction et nouvelle décision.

H.

Appelé à se prononcer sur le recours interjeté contre sa décision du 5 mars 2019, le SEM en a proposé le rejet dans sa réponse du 29 juillet 2019, reprenant en substance les arguments exposés dans la décision attaquée.

Invités à se déterminer sur les observations de l'autorité inférieure du 29 juillet 2019, les recourants ont répliqué les 3 octobre et 8 octobre 2019, en confirmant les conclusions et l'argumentation de leur recours.

Par ordonnance du 6 janvier 2020, le Tribunal a transmis un double de la réplique des recourants à l'autorité intimée, pour information.

I.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

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 en matière de refus 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 (art. 1 al. 2 LTAF), qui statue définitivement (sur cette question, cf. notamment arrêts du TAF F-2877/2018 du 14 janvier 2019 consid. 1.1 et C-1148/2013 du 6 février 2014 consid. 1.4).

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 en relation avec l'art. 51 al. 1 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse [aLN]).

1.3 Les recourants ont qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.

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 (art. 49 PA). Conformément à la maxime inquisitoire, l'autorité de recours constate les faits d'office (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Par ailleurs, elle applique également d'office le droit, sans être liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. arrêt du TF 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2; ATAF

2014/24 consid. 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 122 V 157 consid. 1a et 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 Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment mûr pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées (cf. notamment ATAF 2011/42 consid. 8). Un renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure se justifie notamment lorsque d'autres éléments de fait doivent être constatés et que la procédure d'administration des preuves s'avère trop lourde. De surcroît, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. notamment ATAF 2011/42 consid. 8 et 2010/46 consid. 4). Il importe à cet égard de rappeler qu'en procédure de recours, le rôle du TAF, qui est, à l'instar des autorités administratives, soumis également à la maxime inquisitoire (art. 12 et 13 PA en relation avec l'art. 37 LTAF), consiste en une obligation de revoir l'établissement des faits plutôt qu'en une obligation d'établir ces derniers. Cette obligation incombe en effet, de manière primaire, aux parties, soit à l'autorité qui a pris sa décision et à l'administré, en vertu de son devoir de collaboration (cf. notamment ATAF 2011/54 consid. 5.1; arrêt du TAF F-5322/2017 du 20 décembre 2019 consid. 10).

3.2 Dans le cas d'espèce, le Tribunal considère, au vu des considérants qui suivent, que le dossier ne contient pas les éléments nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause sur le présent litige, dont l'objet porte sur le prononcé du 5 mars 2019, par lequel l'autorité inférieure a refusé l'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire des intéressés.

4.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN) 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.

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, l'autorité de recours appliquant de surcroît et en principe le droit en vigueur le jour où l'autorité de première instance a statué. Par voie de conséquence, le droit applicable à la présente affaire est l'aLN, dès lors que la demande de naturalisation présentée par les intéressés a été déposée auprès des autorités du canton de Vaud au mois de mars 2013, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. notamment arrêt du TF 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 2 et arrêt du TAF F-6741/2016 du 23 mars 2018 consid. 3.3).

Au demeurant, les conditions matérielles de l'octroi de l'autorisation fédérale prescrites par l'art. 14 aLN concernant l'aptitude à la naturalisation et, plus particulièrement, l'absence d'atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse (let. d), sur laquelle porte le présent litige, ont été reprises aux art. 11 et 12 de la nouvelle LN, dont la formulation correspond dans une large mesure à ce que prévoyait l'aLN et dont l'examen demeure de la compétence de la Confédération (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 4 mars 2011, *in* FF 2011 2639, ch. 1.2.2.1 p. 2645 et pp. 2663/2664, *ad* art. 11 et 12 du projet de loi [ci-après : Message du Conseil fédéral du 4 mars 2011]).

Il sied enfin de préciser que le SEM a édité un double manuel de la nationalité qui lui sert de guide pour le traitement des dossiers de naturalisation (cf. Manuel Nationalité pour les demandes jusqu'au 31.12.2017 [ci-après : Manuel sur la nationalité] et Manuel Nationalité pour les demandes dès le 1.1.2018, publiés sur le site internet www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité [site internet consulté en juillet 2020]; voir aussi arrêt du TAF F-2877/2018 du 14 janvier 2019 consid. 3.4.1).

5.

5.1 Tous les citoyens suisses appartiennent à trois communautés. Ils possèdent ainsi un droit de cité communal, cantonal et fédéral (cf. art. 37 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Ces trois droits de cité constituent une unité indivisible (art. 37 al. 1 Cst.).

5.2

5.2.1 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). L'autorisation est accordée par le SEM pour un canton déterminé. La durée de sa validité est de trois ans ; elle peut être prolongée. L'autorisation peut être modifiée quant aux membres de la famille qui y sont compris. Le SEM peut révoquer l'autorisation avant la naturalisation lorsqu'il apprend des faits qui, s'ils avaient été connus antérieurement, auraient motivé un refus (art. 13 al. 1 à 5 aLN).

La procédure fédérale relative à l'autorisation fédérale de naturalisation est caractérisée par la grande liberté d'appréciation dont jouit le SEM. Il n'existe pas, en particulier, de droit à l'octroi de l'autorisation fédérale, quand bien même le candidat à la naturalisation remplirait apparemment toutes les conditions légales (cf. CÉLINE GUTZWILLER, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, Genève - Zurich - Bâle 2008, nos 539, 549 et 554 ; MINH SON NGUYEN, *Droit public des étrangers*, Berne 2003, p. 716). Cela étant, une doctrine récente suggère qu'il pourrait exister un *quasi-droit* à la naturalisation et que le principe précité devrait être nuancé (cf. DIEYLA SOW/PASCAL MAHON, art. 14 Loi sur la nationalité [LN], n° 8 ss, *in* : Amarelle/Son Nguyen [éd.], *Code annoté de droit des migrations*, volume V, Berne 2014). En naturalisant, l'Etat ne répond pas seulement à un désir de l'étranger ; il défend en même temps ses propres intérêts (cf. Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 9 août 1951 [ci-après : Message du Conseil fédéral du 9 août 1951], FF 1951 II 676).

5.2.2 Dans la pratique, le rôle du SEM, agissant pour la Confédération, se limite fondamentalement à vérifier si le requérant se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, les cantons et communes étant plus à même de vérifier l'intégration et l'adaptation au mode de vie et usages suisses. Néanmoins, si les autorités fédérales constatent que le requérant, contrairement aux vérifications menées par le canton ou la commune, est insuffisamment intégré, elles refusent de délivrer l'autorisation fédérale. Si les conditions d'octroi d'une autorisation fédérale de naturalisation ne sont pas remplies, le requérant est informé de l'éventualité du rejet de sa demande et se voit accorder le droit d'être entendu (cf. Manuel sur la nationalité, chapitre 4 ch. 4.7.2.1 let. c/bb ; arrêt du TAF F-6597/2016 du 24 novembre 2017 consid. 3.3.2).

5.2.3 Quel que soit le mode de naturalisation, l'aLN exige notamment du requérant qu'il ne mette pas en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays (cf. art. 14 let. d, 18 al. 1 let. d et 26 al. 1 let. c aLN). Il s'agit d'une notion juridique indéterminée se référant notamment à des activités mettant en danger la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique, telles que le terrorisme ou l'extrémisme violent, des actes de renseignements interdits, la criminalité organisée ou des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres Etats ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2 *in fine*).

Ainsi, la naturalisation ne doit pas être possible si, par son attitude, le requérant met en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays. En revanche, si cette menace est uniquement de nature passagère, l'autorisation de naturalisation peut être accordée dès que tout risque est écarté. Les notions de sûreté intérieure et extérieure du pays ne supposent pas la commission d'infractions passibles d'une peine privative de liberté, car elles ont une fonction préventive en tant qu'elles représentent un instrument de la protection de l'Etat (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.2). Selon la jurisprudence, il suffit que des indices concrets fassent craindre une telle menace, sans qu'il y ait besoin que cette dernière se soit déjà produite (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2.2 et 2018 VI/5 consid. 3.3).

5.2.4 Le SEM communique les demandes de naturalisation pour consultation au sens de l'art. 14 let. d aLN au Service de renseignement de la Confédération (ci-après : SRC), qui lui fait connaître sa prise de position (cf. art. 4 al. 2 let. d et 22 de l'ancienne ordonnance sur le Service de rensei-

gnements de la Confédération du 4 décembre 2009 dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2017 [OSRC, RO 2009 6939] en relation avec son Annexe 1 ch. 4.2.1 et son Annexe 3 ch. 8.2.1; voir, depuis le 1^{er} septembre 2017, l'art. 32 de l'ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement [ORens, RS 121.1] en relation avec son Annexe 3 ch. 9.2 et 9.2.1; Manuel sur la nationalité, chap. 4, ch. 4.7.4.1 et 4.7.4.2; cf. également ATAF 2015/1 consid. 4.4). Conformément à l'art. 8 al. 3 let. c de l'ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, RS 172.214.1), le SRC constitue en effet le centre de compétence de la Confédération pour les affaires de renseignement et opérations policières préventives de sécurité intérieure et extérieure (ATAF 2015/1 consid. 4.4).

5.2.4.1 Dans la mesure où la naturalisation d'un étranger est susceptible d'entraîner une mise en danger des relations de la Suisse avec d'autres Etats, le SEM peut également solliciter de la Direction politique du DFAE, chargée notamment de la défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et de l'entretien coordonné et stratégique des relations bilatérales et multilatérales (cf. art. 7 al. 2 let. a de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE], RS 172.211.1), une prise de position sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger (ce que relève le Manuel Nationalité pour les demandes dès le 1.1.2018 cité plus haut [cf., en ce sens, ch. 323/2 dudit Manuel]). Il y a lieu à cet égard de souligner que les sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder pour procéder à l'établissement des faits dans l'instruction d'une affaire (cf. art. 12 PA) non seulement comprennent les connaissances spécifiques propres de cette autorité, les éléments de fait relevant de la notoriété et les moyens de preuve mentionnés par l'art. 12 PA (documents, renseignements des parties, renseignements ou témoignages de tiers, visite des lieux et expertises), mais sont également susceptibles de résider dans les renseignements recueillis auprès d'autres autorités. Le SEM peut en effet solliciter d'autres services (tels que fedpol, l'Office fédéral de la justice [ci-après : OFJ] ou le Ministère public de la Confédération) des prises de position ou des rapports sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger, qui constituent alors des sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.2, arrêts du TAF 5322/2017 consid. 6.3 et C-3769/2011 du 6 octobre 2014 consid. 4.4).

5.2.4.2 Cela étant, le SEM reste dans l'obligation de procéder à sa propre évaluation des constatations émises par les autorités spécialisées, ainsi qu'à un examen d'ensemble des conditions de naturalisation sur la base

des pièces de son propre dossier et, ce, dans le respect du droit d'être entendu (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.10). L'autorité inférieure ne saurait en particulier faire siennes les considérations d'une autre autorité sans motiver concrètement sa position ni se garder de consulter tout ou partie des pièces détenues par d'autres services ou autorités permettant d'établir les éléments déterminants (arrêts du TAF F-4618/2017 du 11 décembre 2019 consid. 4.4.2 et F-1031/2018 du 27 novembre 2019 consid. 7.6 ss.). Ainsi, si les avis émis par les services consultés ne contiennent pas suffisamment d'éléments concrets, il incombe au SEM de requérir les compléments d'information qui s'imposent, afin qu'il puisse se prononcer en pleine connaissance de cause sur la base d'un dossier complet (arrêt du TAF F-5322/2017 consid. 6.3; cf., pour comparaison, ATAF 2013/23 consid. 6.4.2 ss et 8.2 ss).

C'est ici le lieu de rappeler que les autorités spécialisées consultées n'ont pas qualité de parties dans la procédure de naturalisation au sens de l'art. 6 PA (cf. art. 12 al. 2 let. e et 14 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP], RS 172.213.1).

5.3 De manière plus générale, le droit d'être entendu (dont le respect est examiné d'office par le Tribunal [arrêt du TAF F-197/2017 du 16 mars 2018 consid. 6]), inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst, garantit notamment au justiciable le droit d'avoir accès au dossier pour connaître préalablement les éléments dont dispose l'autorité et jouir ainsi d'une réelle possibilité de faire valoir ses arguments avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, et celui de s'exprimer à propos de toute pièce décisive ou de toute observation communiquée au Tribunal, dans la mesure où il l'estime nécessaire (ATF 136 I 265 consid. 3.2). Ce droit comprend ainsi, notamment, le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée).

Aux termes de l'art. 26 al. 1 PA, la partie ou son mandataire a le droit de consulter les mémoires des parties et les observations responsives d'autorités (let. a), tous les actes servant de moyens de preuve (let. b) et la copie de décisions notifiées (let. c). Il n'est pas nécessaire que la pièce ait effectivement servi de preuve dans le cas d'espèce. Le droit constitutionnel à la tenue d'un dossier respectant les droits procéduraux des parties oblige les

autorités à veiller à ce que tous les actes établis et produits en cours de procédure soient classés de manière claire et ordonnée ; il lui appartient en principe également de paginer son dossier et d'effectuer un bordereau au plus tard lors du prononcé de la décision (cf. arrêt du TF 8C_725/2012 du 27 mars 2013 consid. 4.1.2). L'établissement d'un bordereau sera d'une importance particulière, si un intérêt public prépondérant s'oppose à donner une quelconque indication quant au contenu d'une pièce. En effet, les indications contenues dans celui-ci servent à signaler aux parties de manière transparente les éventuelles restrictions en rapport avec leur droit de consulter le dossier et permettent à ces dernières de mieux cibler leur recours auprès de l'instance judiciaire (arrêt du TAF F-1954/2017 du 8 avril 2019 consid. 4.2).

L'art. 27 al. 1 PA précise que la consultation d'une pièce peut être refusée si des intérêts publics importants (let. a ; par exemple des intérêts de la défense nationale ou de la sécurité de l'Etat [cf. arrêt du TF 2C_609/2015 consid. 4.1]), des intérêts privés importants (let. b) ou l'intérêt d'une enquête officielle non encore close (let. c) l'exigent. Les restrictions au droit de consulter le dossier doivent cependant respecter le principe de la proportionnalité et l'autorité n'a pas le droit de choisir certaines pièces à communiquer et d'en soustraire d'autres à la consultation, sous réserve des documents internes qui ne concernent pas l'administré (cf. ATF 132 II 485 consid. 3.4; arrêt du TF 1C_651/2015 du 15 février 2017 consid. 2.3), à savoir notamment les notes de service dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer les interventions et décisions nécessaires, ou l'avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre (cf. arrêts du TAF F-349/2016 du 10 mai 2019 consid. 3.1 non publié *in* ATAF 2019 VII/5 et F-5322/2017 consid. 4.1.1). Encore faut-il ne pas qualifier de notes internes des pièces ou le résultat de preuves déterminantes pour la prise d'une décision (arrêts du TF 1C_159/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4.3 et 8C_251/2011 du 19 décembre 2011 consid. 9.1; ATAF 2011/37 consid. 5.4.1 [« *Keine internen Akten sind daher zum Beispiel verwaltungsintern erstellte Berichte und Gutachten zu streitigen Sachverhaltsfragen* »]).

En outre, l'art. 28 PA prescrit qu'une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves. La communication du contenu essentiel du document en question doit permettre à la par-

tie de prendre position sur les éléments déterminants (ATAF 2014/38 consid. 7.1.1 et 7.2 ; arrêt du TAF F-349/2016 du 10 mai 2019 consid. 3.1, non publié *in* ATAF 2019 VII/5).

6.

En l'occurrence, il sied d'examiner si les règles procédurales ont été respectées par l'autorité inférieure dans la présente affaire.

6.1 Afin de se déterminer sur la demande de naturalisation ordinaire des intéressés, le SEM a pris contact, entre 2015 et 2018, avec le SRC et le DFAE, tout en récoltant diverses informations auprès du Conseiller spécialisé en sécurité et prévention. Dans la décision querellée – rendue quelque cinq ans après que les autorités vaudoises ont fait parvenir le dossier des intéressés au SEM et au terme d'une procédure fédérale marquée par des temps morts, l'autorité intimée a retenu que le recourant avait *« toujours été sympathisant du Front islamique du Salut (FIS) »*, que les services consultés émettaient *« un préavis négatif à la naturalisation de l'intéressé ainsi que de son épouse »*, qu'*« un tel acte nuirait en effet considérablement aux relations bilatérales entre la Suisse et l'Algérie »* et, enfin, que *« l'intérêt public l'emport(ait) sur l'intérêt privé des intéressés à obtenir la nationalité suisse »*.

6.2 S'agissant tout d'abord des informations fournies durant la procédure de première instance par le Conseiller spécialisé en sécurité et prévention du SEM – auxquelles il est fait allusion au chiffre 6 de la partie « faits » de la décision litigieuse, le Tribunal constate que la pièce correspondante (n° 8) est référencée comme « note interne », soit non destinée à publication, dans le bordereau établi par le SEM. Or, ce rapport renferme des éléments d'information intrinsèques à l'affaire, qui ne sont pas nécessairement connus de l'intéressé (ATF 131 V 35 consid. 4.1). Il aurait donc dû être ouvert à consultation – même restreinte. Cette prise de position constitue certes une partie de la pièce n° 9, référencée comme « document confidentiel » au bordereau et résumée au dossier (pièce n° 11). Néanmoins, ce résumé très succinct – qui ne fait état que des échanges de courriels du SEM avec le DFAE – ne rend pas compte du contenu essentiel de cette prise de position du Conseiller spécialisé en sécurité et prévention (cf. art. 28 PA ; sur la communication du contenu essentiel des préavis du DFAE dans le cadre des procédures de naturalisation, cf. arrêt du TAF F-349/2016 du 10 mai 2019 consid. 3.2.2, non publié *in* ATAF 2019 VII/5).

Quant au résumé des documents émanant du SRC, qui fait l'objet de la pièce n° 4, il s'avère incomplet et ne rend pas fidèlement compte du contenu essentiel des documents en question (cf. art. 28 PA). Ainsi par exemple, l'affirmation du SRC selon laquelle aucun élément actuel ne démontrerait que le recourant aurait des relations suspectes avec des personnes liées à la mouvance djihadiste ne ressort pas du résumé effectué par le SEM.

6.3 Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier de la cause que le SEM aurait requis de fedpol ou du Ministère public de la Confédération une prise de position ou un rapport dans le cadre de la procédure de naturalisation des intéressés. Cela apparaît d'autant plus étonnant que l'autorité intimée avait sollicité – et obtenu – de ces deux autorités, durant l'année 1995, un préavis dans le cadre de la procédure d'asile du recourant.

6.4 Ainsi, il appert que l'autorité inférieure – qui doit établir d'office les faits pertinents de manière exacte et complète – n'a pas instruit le dossier de la cause de manière conforme à sa compétence fonctionnelle, aux exigences du droit de procédure et aux circonstances concrètes de l'affaire.

Le SEM ne s'est pas de lui-même équipé des documents ou informations circonstanciées nécessaires (en particulier les éventuels renseignements recueillis par fedpol [cf. art. 4 ss. de l'ordonnance du 30 novembre 2001 concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police, RS 360.1]) pour lui permettre de procéder à sa propre évaluation et ainsi rendre une décision suffisamment motivée (arrêt du TAF F-6598/2017 du 12 juillet 2019 consid. 4.6.2 et 4.6.3).

Il apparaît bien plutôt qu'en l'absence d'éléments consistants et déterminants, un rejet des demandes déposées par les recourants ne pouvait être fondé sur une motivation convaincante. Dans la mesure où les motifs qui ont guidé le raisonnement de l'autorité intimée ne ressortent pas clairement de la décision litigieuse, celle-ci est entachée d'un vice dans sa motivation. Sous cet angle, et compte tenu également du résumé tronqué des pièces confidentielles du dossier (cf. *supra*, consid. 6.2), le droit d'être entendus des intéressés a été violé d'une manière suffisamment grave pour que le Tribunal ne puisse pas réparer cette violation (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 et 142 II 218 consid. 2.8.1), compte également tenu du fait que des actes d'instruction additionnels s'imposent.

Les soupçons de sympathie du recourant à l'égard du FIS ne sont corroborés que par des activités très anciennes et ne sont étayés par aucun

élément récent. Aucune circonstance concrète ne permet, en l'état, de fonder de manière substantielle la thèse selon laquelle il représenterait un danger pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, en particulier sur le plan de sa politique extérieure. Ni son (éventuel) activisme politique, ni l'actualité de liens avec la mouvance islamiste désireuse d'un changement radical en Algérie n'ont été établis à satisfaction par l'autorité inférieure (cf. *a contrario* ATAF 2019 VII/5 consid. 7.2.2 ; cf. également *a contrario* arrêt du TF 1D_8/2010 du 25 janvier 2011 consid. 2.8 [« *en dépit du temps écoulé, le recourant n'a manifestement pas pris conscience de l'incompatibilité qui pouvait exister entre les thèses extrémistes soutenues par le FIS et le respect des valeurs démocratiques que l'on est en droit d'attendre de la part d'un candidat à la naturalisation* »]).

7.

Dans la mesure où, en toute apparence, le SEM disposait d'un dossier incomplet, il lui aurait fallu, pour être en mesure de statuer en pleine connaissance de cause, se procurer les pièces déterminantes manquantes.

Compte tenu des carences procédurales constatées, il se justifie de renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire.

Le SEM requerra et consultera l'intégralité des dossiers constitués par d'autres autorités au sujet du recourant, respectivement sollicitera de leur part – en particulier de fedpol et du Ministère public de la Confédération – une prise de position. Au vu de la récente évolution de la situation socio-politique et sécuritaire en Algérie (cf. notamment Conseils aux voyageurs du DFAE pour l'Algérie [<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/representations-et-conseils-aux-voyageurs/algerie/conseils-voyageurs-algerie.html>, site consulté en juillet 2020]), l'autorité inférieure sollicitera également une nouvelle prise de position du DFAE. Elle récoltera tous les moyens de preuve utiles mettant en évidence, cas échéant, des indices probants selon lesquels le recourant mettrait en danger la sécurité intérieure et extérieure du pays, respectivement les relations bilatérales entre la Suisse et l'Algérie, au besoin après avoir procédé lui-même ou fait procéder à l'audition des intéressés ou de tiers (témoins, personnes appelées à fournir des renseignements) par les autorités de police locales. Sur la base d'un bordereau soigneusement élaboré, l'autorité inférieure transmettra aux intéressés les pièces et informations nouvellement récoltées, en cas de besoin sous forme caviardée ou de résumé, en leur donnant l'opportunité de s'exprimer en la matière. Il sera ici rappelé qu'en limitant le droit de consulter une pièce du dossier, l'autorité doit opter pour la mesure qui soit la moins

invasive possible, en préférant, par exemple, l'anonymisation (« caviardage ») de certains passages d'un texte au refus de divulguer le texte intégral en n'en résumant que les éléments essentiels (arrêt du TF 2C_980/2013 et 2C_981/2013 du 21 juillet 2014 consid. 4.1).

En s'appuyant sur un dossier actualisé et complet, le SEM procèdera alors à une nouvelle analyse approfondie du cas et rendra une nouvelle décision dûment motivée, respectueuse des principes juridiques – notamment du droit constitutionnel d'être entendu – et de la jurisprudence applicables en la matière (cf., en particulier, l'arrêt de principe ATAF 2019 VII/5 précité).

8.

8.1 Au vu de ce qui précède, le recours est admis, la décision de l'autorité intimée du 5 mars 2019 annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants (art. 61 al. 1 *in fine* PA ; cf. *supra*, consid. 3.1).

Une cassation pour instruction complémentaire équivalant à un gain de cause (cf. arrêt du TF 2C_60/2011 du 12 mai 2011 consid. 2.4), les recourants n'ont pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 *a contrario* PA), pas plus que l'autorité qui succombe (cf. art. 63 al. 2 PA).

8.2 Les recourants, créanciers solidaires (art. 6a et 7 al. 5 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]), ont également droit à des dépens pour les frais indispensables et relativement élevés qui leur ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 FITAF). En l'absence de décompte de prestations, le Tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (cf. art. 14 al. 2 FITAF).

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 du recourant, le TAF estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de 1'500 francs à titre de dépens (TVA comprise) apparaît comme équitable en la présente cause.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis en ce sens que la décision du 5 mars 2019 est annulée et le dossier retourné à l'autorité intimée afin qu'elle procède à des mesures d'instruction et rende une nouvelle décision dans le sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de Fr. 1'000.- versée le 19 mai 2019 est restituée aux recourants par le Service financier du Tribunal.

3.

Le SEM versera aux recourants une indemnité de Fr. 1'500.- à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants, par l'entremise de leur mandataire (recommandé ; annexe : formulaire « adresse de paiement » à retourner dûment rempli au Tribunal)
- à l'autorité inférieure, dossiers K (...) et N (...) en retour
- en copie, au Service de la population du canton de Vaud, pour information

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

Sylvain Félix

Expédition :