Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-8034/2008
{T 0/2}

Arrêt du 5 mars 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Andreas Trommer, Antonio Imoberdorf, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____, 1701 Fribourg,
recourant,

contre

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

Objet

recours pour déni de justice en matière de naturalisation facilitée.

Faits :

A.
Epoux d'une ressortissante suisse depuis le 29 septembre 2000, A._____, ressortissant de la République démocratique du Congo né en 1969, a déposé, le 17 novembre 2003, auprès du Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Fribourg, une demande de naturalisation facilitée, dans laquelle il a inclus sa fille, B._____, née le 7 mars 1995 et arrivée en Suisse le 12 août 1999.

Le 13 janvier 2004, A._____ a été condamné par le Tribunal de district de Bülach à 7 jours d'emprisonnement avec sursis pendant deux ans pour violence et menace contre les autorités et les fonctionnaires.

Le 23 février 2004, la Police cantonale fribourgeoise a établi un rapport de renseignements sur le requérant et le dossier a été réceptionné à l'ODM le 1er mars 2004.

Le 26 mai 2004, l'ODM a invité A._____ à lui faire parvenir des actes officiels concernant sa fille B._____ (acte de naisance, certificat de domicile, déclaration de l'autorité parentale), pièces que le prénommé a transmises à l'ODM le 17 juin 2004.

Le requérant a encore transmis à l'ODM, les 23 septembre et 6 octobre 2004, des attestations des autorités fiscales et de poursuite du canton de Zurich, dans lequel il avait été précédemment domicilié.

B.
Le 1er septembre 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) a informé A._____ que le requérant à la naturalisation facilitée devait notamment se conformer à l'ordre juridique suisse (cf. art. 26 de la loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 [LN, RS 141.0]) et qu'en raison de sa condamnation du 13 janvier 2004 assortie d'un sursis de deux ans, cette condition n'était pas considérée comme remplie, tant que les antécédents judiciaires n'étaient pas radiés. L'ODM a proposé dès lors au prénommé de retirer sa demande de naturalisation, tout en l'informant que sans réponse de sa part dans les deux mois, sa demande serait considérée comme devenue sans objet.

Le 25 janvier 2006, A._____ a prié l'ODM de réactiver sa demande

de naturalisation, dès lors qu'il n'y avait plus d'empêchement à la poursuite de la procédure.

Affirmant que le requérant n'avait pas donné réponse à sa lettre du 1er septembre 2005, l'ODM lui a fait savoir, le 22 février 2006, qu'il classait son dossier de naturalisation.

Par courrier du 27 février 2006, A._____ a fait part à l'ODM de son intention de maintenir sa demande de naturalisation, déjà exprimée dans son écrit du 25 janvier 2006, tout en rappelant à l'ODM que la période de sursis de la condamnation pénale qu'il avait subie le 13 janvier 2004 était échue et qu'il n'y avait donc plus d'obstacle à la poursuite de sa procédure de naturalisation.

C.
Par une lettre d'information générale du 7 avril 2006, l'ODM a informé A._____ que la procédure de naturalisation allait durer environ un an et demi.

D.
Le 13 avril 2007, l'ODM a invité A._____ à contresigner les déclarations écrites concernant, d'une part, la communauté conjugale qu'il formait avec son épouse suissesse, d'autre part, le respect de l'ordre juridique, pièces que le requérant a retransmises à l'ODM le 18 avril 2007.

Le 21 mai 2007, l'ODM a demandé à A._____ de lui faire parvenir un extrait de son casier judiciaire, document que l'ODM a reçu le 5 juin 2007.

Le 30 octobre 2007, l'ODM a chargé le Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Fribourg d'établir sur le requérant un rapport d'enquête complémentaire à celui du 23 février 2004.

E.
Le 9 novembre 2007, l'ODM a informé A._____ qu'il statuerait sur sa demande de naturalisation, dès qu'il serait en possession du rapport complémentaire qu'il avait requis des autorités cantonales fribourgeoises.

Le 14 mars 2008, le Service de l'état civil et des naturalisations du

canton de Fribourg a transmis à l'ODM le rapport d'enquête complémentaire demandé.

Le 14 mai 2008, l'ODM a invité le Service des naturalisations du canton de Zurich à lui communiquer si les pièces d'état civil de B._____, incluse dans la demande de naturalisation de son père, étaient suffisantes pour leur inscription dans le livret de famille, requête à laquelle les autorités zurichoises ont répondu positivement le 24 juillet 2008.

Le 4 juin 2008, A._____ a demandé à l'ODM l'état d'avancement de sa procédure de naturalisation, requête à laquelle il n'a pas été donné suite.

F.
Le 17 septembre 2008, A._____ a expressément requis de l'ODM qu'une décision fût rendue sur sa demande de naturalisation avant le 30 novembre 2008 et précisé que, dans le cas contraire, il saisirait le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal).

Le 23 septembre 2008, l'ODM a transmis, à l'ancienne adresse de A._____ (soit C._____), les déclarations concernant la communauté conjugale et le respect de l'ordre juridique, tout en l'informant qu'il lui ferait connaître sa décision sur sa demande de naturalisation dans les meilleurs délais dès que ces documents lui auraient été retournés signés.

Le pli ayant contenu cet écrit a été retourné par la Poste à l'ODM avec la mention "A déménagé. Délai de réexpédition expiré".

Bien qu'il avait constaté l'erreur d'expédition qu'il avait commise (cf. l'adresse correcte du requérant apposée sur un "post-it" collé sur l'enveloppe qui lui a été retournée par la Poste), l'ODM n'a pas jugé utile de procéder à un nouvel envoi de son courrier du 23 septembre 2008, laissant cette procédure en suspens.

G.
Le 15 décembre 2008, A._____ a déposé auprès du Tribunal un recours pour déni de justice à l'encontre de l'ODM. Il a rappelé d'abord qu'il avait déposé sa demande de naturalisation facilitée en 2003 déjà et qu'il avait toujours donné suite avec diligence aux diverses

réquisitions de l'ODM. Le recourant a souligné ensuite que, dans une note du 7 avril 2006, l'ODM avait fixé la durée raisonnable de la procédure de naturalisation à un an et demi, mais n'avait toujours pas statué sur sa demande près de trois ans après l'échéance du sursis accordé à sa condamnation pénale du 13 janvier 2004. Le recourant a conclu à la constatation, par le Tribunal, d'une violation du principe de célérité, ainsi qu'à l'octroi, à la charge de l'ODM, de dommages-intérêts pour le retard à statuer.

H.
Invité à se déterminer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet, en reconnaissant certes avoir transmis par mégarde son courrier du 23 septembre 2008 à l'ancienne adresse du recourant, mais en exposant, pour le surplus, que la durée globale de la procédure de naturalisation engagée par le recourant s'expliquait par la condamnation pénale dont il avait fait l'objet.

L'ODM a par ailleurs joint à sa réponse les documents (concernant la communauté conjugale et le respect de l'ordre juridique) qu'il avait tenté de faire parvenir au recourant le 23 septembre 2008, tout en s'engageant à statuer sur sa demande de naturalisation le plus rapidement possible, à réception de ces documents contresignés.

I.
Appelé à se prononcer sur les déterminations de l'ODM, le recourant a relevé d'abord que cette autorité avait fait preuve d'un manque flagrant de diligence, en renonçant à lui réexpédier son courrier du 23 septembre 2008, après que celui-ci lui eut été renvoyé par la Poste. Il a allégué ensuite qu'en l'invitant à contresigner une nouvelle fois les déclarations écrites concernant la communauté conjugale et le respect de l'ordre juridique, l'ODM avait adopté un comportement chicanier, dès lors que ces documents avaient déjà été contresignés et versés au dossier le 18 avril 2007. Le recourant a souligné enfin que depuis l'échéance, le 13 janvier 2006, de la période de sursis de sa condamnation pénale, l'ODM avait agi avec une lenteur excessive que rien ne pouvait justifier, alors qu'il lui avait indiqué que la durée moyenne d'une procédure de naturalisation était d'un an et demi.

Le recourant a par ailleurs renvoyé au Tribunal, dûment signés, les documents, destinés à l'ODM, relatifs à la communauté conjugale et au respect de l'ordre juridique.

J.
Le Tribunal a transmis ces documents à l'ODM le 27 janvier 2009 avec le dossier de la cause, vu l'engagement de l'autorité inférieure à statuer rapidement sur la demande de naturalisation une fois en possession de ces pièces.

K.
L'ODM a toutefois aussitôt retourné au Tribunal le dossier de naturalisation du recourant dans l'attente d'une décision sur le recours pour déni de justice.

Droit :

1.
Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1 ; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd., Zurich 1998, n° 410).

1.1 En vertu de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Demeurent réservées les exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF.

1.2 En l'espèce, le recourant ne conteste pas une décision, mais se plaint d'un déni de justice, à raison d'un retard injustifié de l'ODM à statuer sur sa demande de naturalisation. 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 de l'ODM en matière de naturalisation facilitée 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.

1.3 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque: a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire; b. est spécialement atteint par la décision

attaquée, et; c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Lorsque le recours a pour objet la dénonciation d'un déni de justice formel, comme c'est le cas en l'espèce, l'existence d'un intérêt matériel n'a cependant pas à être établie, seule devant être remplie l'exigence d'un intérêt actuel (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.15 consid. 1c et les réf. cit.). Cette condition est remplie dans le cas d'espèce, dans la mesure où il n'apparaît pas qu'une décision ait été rendue. La qualité pour recourir doit dès lors être reconnue au recourant.

Les dispositions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) sont par ailleurs respectées.

1.4

En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a examinés (cf. THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne 1997, ad art. 65 VRPG n. 29, ad art. 81 VRPG n. 5 ; KÖLZ/HÄNER, op. cit. n. 403 ss). Ainsi, l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet de la contestation (ATF 131 V 164 consid. 2.1 et jurisprudence citée; 117 Ib 414 consid. 1d ; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., ad art. 51 VRPG n. 2, ad art. 72 VRPG n. 6). Il s'ensuit que l'autorité de recours ne peut examiner et juger, 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 (arrêt du TF K 76/00 du 17 octobre 2000 consid. 1).

En conséquence, l'objet du présent recours vise uniquement à déterminer si la durée de la procédure de naturalisation de A._____ peut être considérée comme raisonnable ou non, compte tenu des circonstances du cas d'espèce et si, en tardant à statuer dans cette affaire, l'ODM s'est rendu coupable d'un déni de justice.

Il ressort de ce qui précède que la conclusion 3 du recours, par laquelle le recourant a requis l'octroi de dommages-intérêts est irrecevable, dès lors que cette question ne fait pas partie de l'objet de la contestation.

Il convient de relever ici qu'une éventuelle demande en dommages-

intérêts est à adresser au Département fédéral des finances, conformément à l'art. 20 al. 2 de la Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958 (Loi sur la responsabilité; RS 170.32) et le Tribunal renvoie sur ce point le recourant à mieux agir.

2.
L'art. 29 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) garantit, comme exigence minimale dans une procédure judiciaire ou administrative, le droit à ce qu'une décision soit prise dans un délai raisonnable. L'art. 6 par. 1 de la convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101) garantit le même droit, c'est à dire que les contestations sur des droits et des obligations de caractère civil doivent être jugées dans un délai raisonnable (arrêt du TF 1A.169/2004 du 18 octobre 2004, publié in Pra 2005 no 58 p. 447; Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, thèse Berne 1982, p. 7 et 34).

3.
Selon les principes développés par la jurisprudence relative à l'art. 4 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst.) en matière de retard injustifié, toujours applicables sous l'empire de la nouvelle Constitution fédérale (voir art. 29 al. 1 Cst), une autorité judiciaire ou administrative doit rendre sa décision dans un certain délai, qui apparaît raisonnable au vu de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances.

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 (arrêt du TF 12T_1/2007 du 29 mai 2007 consid. 3.3). Sont ainsi notamment à prendre en considération le degré de complexité de l'affaire, le temps qu'exige l'instruction de la procédure (Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, Mahon ad art. 29 n° 4), 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 vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut (ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3 et la réf. cit.). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent toutefois 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 (ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; voir 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; est uniquement déterminant le fait que l'autorité n'agit pas ou pas dans les délais. Lors du constat d'une durée excessive de la procédure, il faut examiner si les circonstances qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (ATF 125 V 188 consid. 2a, 117 Ia 193 consid. 1c, 108 V 13 consid. 4c; 107 Ib 160 consid. 3b; 103 V 190 consid. 3c; Georg Müller, in: Kommentar BV, n. 92 ss ad. art. 4 Cst).

4.
En l'espèce, A._____ a déposé une demande de naturalisation facilitée le 17 novembre 2003 auprès du Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Fribourg, requête qui a été réceptionnée le 1er mars 2004 par l'ODM. Bien que relancé à plusieurs reprises par le recourant durant les années 2007 et 2008 au sujet de l'avancement de cette procédure, l'ODM n'a pas rendu à ce jour de décision sur sa demande.

Il convient ainsi d'examiner si une telle durée de procédure est ou non raisonnable au vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

5.
Compte tenu de la condamnation pénale prononcée le 14 janvier 2004 à l'endroit de A._____ et de la période de sursis de deux ans fixée dans le jugement du Tribunal de district de Bülach, il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir mis en suspens la procédure de naturalisation durant cette période, comme il en a d'ailleurs expressément informé le requérant par courrier du 1er septembre

2005.

Relancé à deux reprises par le recourant pour la reprise de sa procédure de naturalisation (cf. courriers du 25 janvier 2006 et du 27 février 2006), l'ODM l'a alors informé, par une lettre d'ordre général du 7 avril 2006, que cette procédure durait en général une année et demie.

Or, depuis ce courrier du 7 avril 2006, par lequel il signifiait implicitement au recourant la reprise de sa procédure de naturalisation, l'ODM est resté totalement inactif jusqu'au 13 avril 2007, date à laquelle il a invité l'intéressé à contresigner les déclarations écrites de communauté conjugale et de respect de l'ordre juridique, que le recourant lui a retournées dûment signées le 18 avril 2007. L'inaction de l'ODM, s'étendant sur une année complète, ne trouve aucune justification au dossier.

Il apparaît ensuite qu'une fois en possession, le 5 juin 2007, de l'extrait du casier judiciaire du recourant, l'ODM est à nouveau resté inactif durant une période prolongée, avant d'inviter les autorités cantonales, le 30 octobre 2007, à établir un rapport complémentaire au sujet du requérant.

Enfin et surtout, l'ODM a laissé la procédure en suspens après que la Poste lui eut retourné le courrier qu'il avait adressé le 23 septembre 2008 à l'ancienne adresse du recourant. L'ODM n'a alors pas jugé utile de réparer immédiatement son erreur en réexpédiant son courrier à l'adresse exacte du requérant, mais a laissé la cause suspendue, comportement par lequel il a manifestement entravé le déroulement ordinaire de la procédure de naturalisation, alors que celle-ci était enfin proche de sa clôture.

Il s'impose de relever au surplus qu'une fois en possession, le 28 janvier 2009, des documents de naturalisation à réception desquels il s'était pourtant engagé, dans sa réponse au recours, à "statuer le plus rapidement possible sur ladite requête", l'ODM a retourné le dossier de naturalisation au Tribunal, afin que celui-ci statue d'abord sur le recours pour déni de justice dont il était saisi, comportement par lequel il a à nouveau retardé de manière injustifiée la procédure de naturalisation. C'est le lieu ici de rappeler qu'un recours pour déni de justice ne produit pas d'effet dévolutif s'agissant des questions

matérielles, l'objet du litige étant limité à l'inactivité de l'autorité inférieure ou à son refus de statuer (cf. PHILIPPE WEISSENBERGER/PASCAL RICHARD, Les compétences du Tribunal administratif fédéral, in Bernhard Ehrenzeller/Rainer Schweizer (Hrsg), Le Tribunal administratif fédéral, Statut et missions, St-Gall, 2008, p. 135).

6.
En considération de ce qui précède, le Tribunal est amené à la conclusion que le traitement de la demande de naturalisation du recourant par l'ODM ne correspond pas au déroulement ordinaire d'une affaire. Cette procédure comprend en effet plusieurs périodes successives, dont l'une d'une année complète, durant lesquelles l'ODM est resté inactif pour des raisons non justifiées, alors que la durée de cette procédure, certes prolongée par la condamnation subie par le requérant, aurait dû l'amener à statuer dans un délai raisonnable sur une requête dont il était saisi depuis le 1er mars 2004 et qui n'a toujours pas fait l'objet d'une décision à ce jour, soit cinq années plus tard.

Dans ces circonstances, le recours pour déni de justice est admis, dans la mesure où il est recevable.

Il se justifie ainsi d'enjoindre à l'ODM de clore rapidement la procédure de naturalisation de A._____ et de rendre une décision au plus vite.

Le recourant obtenant gain de cause, il n'y a pas lieu de mettre les frais de la présente procédure à sa charge (art. 63 al. 1 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).

En ce qui concerne l'attribution éventuelle de dépens, il convient de constater que le recourant, qui n'est pas représenté par un avocat ou un mandataire professionnel, ne peut revendiquer le remboursement de frais de représentation (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec les art. 8 à 11 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). De plus, il n'a pas été démontré que la présente procédure lui ait causé des frais relativement élevés au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 et l'art. 13 FITAF (cf. ATF 134 I

184 consid. 6.3 et jurisprudence citée).

Il n'y a en conséquence pas lieu d'allouer de dépens.

dispositif page suivante

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours pour déni de justice est admis, dans la mesure où il est recevable.

2.
Il est constaté que la procédure de naturalisation du recourant devant l'ODM a duré trop longtemps.

3.
Il est enjoint à l'ODM de clore rapidement la procédure de naturalisation dont il est saisi depuis le 1er mars 2004 et de rendre une décision au plus vite.

4.
Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire),
- à l'autorité inférieure, dossier K 410 660 en retour, pour suite utile.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Georges Fugner

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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. La décision attaquée 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 :