

601 2009-105
601 2010-58

Arrêt du 29 juin 2010

I^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES **X. et Y., recourants**, représentés par Me Charles Guerry, avocat, rte de Beaumont 20, case postale 711, 1701 Fribourg,

contre

GRAND CONSEIL DU CANTON DE FRIBOURG, rue de la Poste 1, case postale, 1701 Fribourg, autorité intimée,

OBJET Droit de cité, établissement, séjour

Recours du 31 juillet 2009 contre la décision du 18 juin 2009

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Originaire d'Algérie, X., né en janvier 1950, a quitté l'Algérie en 1992, suite à des problèmes politiques. Après un passage par le Maroc et l'Italie, il est arrivé en Suisse en mai 1995 et y a obtenu l'asile. En mai 1996, son épouse Y., née en février 1958, ainsi que leurs cinq enfants, tous également originaires d'Algérie, l'ont rejoint en Suisse et ont également reçu l'asile. Les cinq enfants du couple X. ont depuis lors été naturalisés.

B. Le 7 mars 2007, X. et Y., titulaires d'un permis d'établissement, ont déposé une demande de naturalisation ordinaire auprès du Service de l'état civil et des naturalisations.

En date du 28 mai 2008, le Conseil général de la commune de Marly a octroyé le droit de cité communal aux époux X. et, le 6 janvier 2009, l'Office fédéral des migrations (ci-après: ODM) a délivré l'autorisation fédérale de naturalisation.

Lors de sa séance du 12 mars 2009, la Commission des naturalisations du Grand Conseil fribourgeois (ci-après: Commission) a procédé à l'audition des époux X. Il ressort du procès-verbal de cette séance que les époux ont répondu de manière satisfaisante aux questions d'instruction civique et ont exposé le parcours de leur vie. En fin de séance, une attention toute particulière a été apportée à l'appartenance de X. au Front Islamique du Salut (ci-après: FIS) entre 1990 et 1992, cet élément suscitant diverses interrogations de la part de la Commission. X. a expliqué qu'il était secrétaire général du Conseil consultatif du FIS et a comparé le FIS à un parti politique démocratique dont le but était la lutte contre la corruption. Il a continué en précisant "que les forces politiques en charge en 1992 ont fait porter le chapeau à son organisation pour commettre les actes criminels portés à la lumière par la presse".

C. Par courrier du 4 mai 2009, la Commission a informé les époux X. que, après délibération, leur requête avait été préavisée négativement. En effet, il a été retenu que le FIS est un mouvement politique militant pour la création d'un Etat islamique fondé sur le Coran et la Sunna. De plus, ce mouvement centre son idéologie sur un respect strict de l'Islam et une soumission de la législation aux impératifs de la Chari'a (ensemble des lois musulmanes contenues dans le Coran et des prescriptions qu'en tirent les juristes des grandes Ecoles coraniques). Le FIS assimile la démocratie à l'athéisme et condamne la légalisation des partis "qui prônent la contradiction avec l'Islam". Enfin, la Commission a relevé que X. avait été un membre actif du FIS en occupant les fonctions de secrétaire général du bureau exécutif à Oran et en participant à l'assemblée consultative de ce mouvement.

La Commission a estimé que les principes du FIS n'étaient pas compatibles avec ceux d'une démocratie. Ainsi, une personne qui, à un moment de sa vie, avait partagé ces valeurs et occupé des fonctions importantes dans un mouvement politique de cette nature ne jouissait pas d'une bonne réputation au sens de l'art. 6 al. 1 let. f de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1) et ne pouvait pas prétendre respecter les principes constitutionnels fondamentaux et le mode de vie en Suisse, exigé par l'art. 6a al. 2 let. c LDCF qui précise la notion d'intégration de l'art. 6 al. 1 let. g. LDCF. Selon la Commission, il semblait inconcevable d'octroyer la nationalité suisse à une telle personne.

Dès lors que la requête de Y. était intégrée à celle de son époux, son dossier n'a également pas reçu le préavis positif de la Commission.

D. Le 26 mai 2009, les époux X. ont adressé leurs observations à la Commission. X. ne conteste pas son appartenance au FIS mais il souhaite que cet élément soit replacé dans son contexte. Il a rappelé qu'il n'a fait partie du FIS que jusqu'en 1992. Avant cette date, le FIS œuvrait dans le cadre d'un processus démocratique. Après avoir gagné les élections en 1992, ce mouvement politique a été dissous par l'armée, ce qui a provoqué diverses émeutes. C'est à cette époque que le requérant avait quitté l'Algérie. En dernier lieu, il a souligné que, en accordant son autorisation de naturalisation, l'ODM n'avait pas considéré que X. compromettait la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse.

E. Lors de sa séance du 18 juin 2009, le Grand Conseil a rejeté la demande de naturalisation des époux X., suivant le préavis négatif de la Commission.

F. Le 31 juillet 2009, les époux X. ont déposé un recours auprès du Tribunal cantonal, concluant à l'annulation de la décision du Grand Conseil du 18 juin 2009, sous suite de frais et dépens. Ils ont requis par ailleurs l'assistance judiciaire totale.

Ils invoquent premièrement une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, expliquant que le FIS ne prône pas des valeurs qui soient incompatibles avec l'ordre juridique suisse et qu'X. n'aurait pas exercé une fonction aussi importante que celle retenue dans la décision du Grand Conseil. Deuxièmement, cette décision représenterait une violation du droit cantonal et fédéral, soit des art. 6ss de la LDCF et 12ss de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN; RS 141.0), ainsi qu'une violation du principe de non-discrimination contenu à l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) et une violation de l'interdiction de l'arbitraire (Cst. 9). Enfin, ils estiment que l'autorité intimée aurait commis un abus de son pouvoir d'appréciation en refusant d'octroyer le droit de cité cantonal.

Dans ses observations du 2 octobre 2009, le Grand Conseil conclut au rejet du recours déposé par les époux X. et s'en remet à justice concernant la requête d'assistance judiciaire totale. Il conteste une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. A ce propos, il rappelle les activités du recourant telles qu'elles ressortent de l'audition du 12 mars 2009 - notamment la coordination du parti, l'examen des idées des membres et leurs concrétisation - et précise que si la Chari'a n'a jamais été appliquée en Algérie, l'instauration d'une République islamique faisait partie des statuts de l'organisation. Il précise encore que la demande de naturalisation de Y. peut, sur requête, être acceptée de manière individuelle. Par là-même, il s'oppose au grief d'une violation du principe de non-discrimination, rappelant encore que les enfants du couple X. ont été naturalisés. Le Grand Conseil réfute également le grief de l'arbitraire, dans la mesure où la raison du refus unanime des députés du Grand Conseil a été dûment motivée. De plus, l'autorité intimée estime ne pas avoir commis d'abus de son pouvoir d'appréciation. Enfin, elle rappelle qu'en la matière, les administrés ne bénéficient pas d'un droit à la naturalisation.

G. Dans sa séance du 12 janvier 2010, le Grand Conseil a procédé à la naturalisation de Y.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 44a LDCF. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Dans la mesure où Y. a obtenu la nationalité suisse, son recours devient sans objet.

c) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

Par ailleurs, dans la mesure où, selon la loi fribourgeoise, un requérant n'a en principe pas un droit à obtenir la naturalisation ordinaire et considérant le vaste pouvoir d'appréciation dont les autorités compétentes disposent en la matière (K. HARTMANN/L. MERZ, in: *Ausländerrecht*, P. UBERSAX, B. RUDIN, T. HUGI YAR, T. GEISER, Bâle 2009, p. 595; B. EHRENZELLER, *Entwicklungen im Bereich des Bürgerrechts*, in: *Annuaire du droit de la migration 2004/2005*, p. 19, voir aussi le *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, ci-après BGC, 1996, p. 3864), le Tribunal cantonal examine avec retenue les décisions rendues dans ce domaine, conformément à l'art. 96a CPJA.

2. Selon l'art. 48 LDCF, cette loi s'applique aux demandes pendantes lors de son entrée en vigueur, pour autant que le Grand Conseil n'en soit pas saisi. La nouvelle du 9 mai 2007 modifiant la loi sur le droit de cité fribourgeois (ROF 2007_055) ne contient pour sa part aucune disposition transitoire particulière, qui dérogerait à l'art. 48 LDCF, de sorte que la règle initiale introduite en 1996 reste applicable. En l'espèce, la demande de naturalisation a été transmise à la Commission au début de l'année 2009 et la décision du Grand Conseil a été prononcée le 18 juin 2009. Partant, les nouvelles règles issues de la nouvelle du 9 mai 2007, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008, sont applicables à la présente affaire.

3. a) L'art. 6 al. 1 LDCF énonce les conditions qui doivent être respectées pour que le droit de cité puisse être accordé à un ressortissant étranger. Ces conditions sont cumulatives (BGC 1996, p. 3864). Parmi celles-ci, l'étranger doit jouir d'une bonne réputation (let. f) et remplir les conditions d'intégration (let. g) qui sont précisées à l'art. 6a LDCF. Les conditions formulées à cet art. 6 laissent volontairement aux autorités compétentes une marge d'appréciation. En particulier, la notion de bonne réputation résulte d'une appréciation générale du rapport de police ou d'éventuels renseignements obtenus par la commune (BGC 1996, p. 3864) et fait partie des concepts juridiques indéterminés (P. MOOR, *Droit administratif*, V. 1 *Les fondements généraux*, Berne 1988, p. 325ss).

b) En l'occurrence, le Grand Conseil retient que les principes fondateurs du FIS sont incompatibles avec ceux d'un état démocratique. Pour sa part, le recourant estime qu'à

l'époque de sa fondation, le FIS était comparable à n'importe quel parti politique agissant dans une démocratie.

Cette divergence porte sur des faits dont il est difficile d'avoir une description objective. En effet, il est question d'événements qui se sont déroulés il y a bientôt 20 ans, dans un contexte politique sensible et qui ont conduit à une situation délicate. Les avis liés à cette période de l'Algérie sont fréquemment emprunts de subjectivité.

Cela étant, il est incontestable qu'à la suite de son interdiction en 1992, certains membres du FIS ont troublé l'ordre en Algérie. Le FIS fait partie des groupes extrémistes violents algériens selon le Rapport sur l'extrémisme du 25 août 2004 du Conseil fédéral (FF 2004, p. 4693ss, p. 4728). Dans ce rapport, l'extrémisme désigne les orientations politiques rejetant les valeurs de la démocratie libérale et de l'Etat de droit. De façon générale, sont considérés comme extrémistes les mouvements et les partis, les idées, les opinions et les comportements rejetant l'Etat constitutionnel et démocratique, la séparation des pouvoirs, le système multipartite et le droit à l'opposition. La notion de violence est définie comme l'utilisation active de la contrainte physique (par l'action du corps ou d'un autre moyen) contre une personne ou un groupe de personnes en vue d'atteindre un objectif. Ainsi, le Département fédéral de justice et police (ci-après: DJFP) a rejeté, par exemple, un recours contre une interdiction d'entrée d'un dirigeant du FIS (Rapport sur la protection de l'Etat 1999 du DJFP, p. 111) ou a limité les activités politiques de Mourad Dhina, responsable par intérim du bureau exécutif et résidant en Suisse (Communiqué du DFJP, 24 octobre 2002).

Il est vrai que les faits présentés ci-dessus se rapportent à la période qui suit la dissolution du FIS, en 1992. Il n'est pas inconcevable que le FIS ait pu évoluer et que le comportement des membres du FIS après sa dissolution en 1992 ne soit pas exactement conforme à l'idéologie du FIS à sa fondation. Toutefois, cela paraît peu vraisemblable. De plus, il ressort du dossier que, déjà à sa création, le FIS, ou tout au moins une partie de ses membres dirigeants, défendait des valeurs extrémistes, ce que démontre un document établi par l'Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe, expliquant que déjà avant le premier tour des élections législatives de décembre 1991, certains dirigeants parlaient d'interdire les partis laïques et socialistes en cas de majorité du FIS (www.medea.be/index.html?doc=76).

c) L'appartenance du recourant au FIS remonte certes aux années 1990 et pourrait laisser penser qu'avec le temps il ait pris du recul avec les idées extrémistes du FIS. Toutefois, à aucun moment de la procédure il n'a condamné les activités terroristes de ses successeurs, n'a émis des regrets sur la dérive du FIS, a estimé que c'était une erreur d'avoir intégré un tel groupe ou a affirmé avoir changé, quand bien même il a été rendu attentif au fait qu'une telle appartenance pouvait poser problème lors de sa requête de naturalisation. Au demeurant, le recourant lui-même ne réfute pas avoir occupé un poste de cadre dans ce parti. En effet, il a exercé la fonction de secrétaire général qui consistait notamment, selon les propos qu'il a tenus lors de la séance de la Commission du 12 mars 2009, à coordonner le parti, à examiner les idées des membres et les concrétiser. Dans sa position, le recourant devait forcément partager les valeurs antidémocratiques du FIS et était nécessairement conscient que certains des membres du groupe auquel il appartenait soutenaient des principes terroristes.

d) Ainsi, conformément à la marge de manœuvre des autorités en la matière, le Grand Conseil n'a pas violé l'art. 6 LDCF et a correctement interprété ladite disposition en

retenant que l'appartenance du recourant au FIS au début des années 1990 est de nature à entacher sa bonne réputation et ne démontre pas un respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse. Se fondant sur des éléments de faits objectifs, le reproche adressé au recourant est suffisamment important pour fonder la décision négative. Il ne saurait être question d'un abus du pouvoir d'appréciation.

Dans la mesure où les conditions posées par cette disposition sont cumulatives, le respect des autres conditions légales ne suffit pas pour l'octroi de la nationalité suisse.

4. Concernant le grief d'une violation des art. 12ss LN, il ressort non seulement de l'art. 12 al. 2 LN, mais également du Message relatif à la modification de la loi sur la nationalité (FF 1987 III 285) que ces dispositions s'adressent à l'ODM, de sorte que l'autorité intimée n'a pas à en tenir compte.

De plus, le fait que le requérant ait obtenu l'autorisation fédérale de naturalisation au sens de l'art. 12 LN n'impose pas à l'autorité intimée une obligation de faire droit à sa requête. En effet, l'ODM ne fait qu'octroyer une autorisation préalable et dispose ainsi d'un droit de veto sur toute demande de naturalisation. Les cantons et les communes gardent leurs compétences pour se prononcer sur l'aptitude du ressortissant à acquérir la nationalité suisse. De plus, des conditions supplémentaires peuvent également être prévues (HARTMANN/MERZ, p. 600). Cette autorisation fédérale n'est dès lors qu'une condition initiale pour une naturalisation par la commune et le canton (M. S. NGUYEN, Droit public des étrangers, Berne 2003, p. 716). L'autorité cantonale a donc parfaitement le droit de refuser une naturalisation si elle estime que la requête dont elle est saisie ne satisfait pas aux exigences de droit cantonal.

5. a) L'art. 8 al. 2 Cst. interdit la discrimination d'une personne notamment du fait de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques. Une discrimination est réalisée lorsqu'une personne est traitée de manière différente uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé qui a été historiquement, ou dans la réalité sociale contemporaine, mis à l'écart ou considéré comme de moindre valeur. La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à des critères de distinction qui constituent une part essentielle de l'identité de la personne intéressée, ou à laquelle il ne lui est que difficilement possible de renoncer (ATF 132 I 167=JdT 2008 I 271 consid. 3).

L'art. 8 al. 2 Cst. ne fait que poser une sorte de présomption: si l'un des critères énumérés à l'al. 2 est utilisé pour traiter de manière différente une personne, on est en présence d'une discrimination. Ces critères sont considérés comme suspects et présumés dépréciatifs. Il appartient dès lors à l'autorité de démontrer qu'un traitement différent se justifie en raison de circonstances particulières, au regard de la justice et de l'intérêt public (ATF 129 I 217 consid. 2.1; E. GRISEL, Egalité, Berne 2009, p. 81, 88 et 89; B. PULVER, L'interdiction de la discrimination, Bâle 2003, p. 146ss).

b) Dans le cas d'espèce, une discrimination basée sur l'origine, la race ou la religion doit d'emblée être écartée, dans la mesure où la femme du recourant ainsi que les enfants de ce couple, de même origine et de même confession, ont été naturalisés.

Reste à examiner si le recourant peut invoquer le grief d'une discrimination basée sur ses convictions politiques. Les convictions politiques sont des conceptions qui répondent aux questions de société, à la manière dont la vie commune des êtres humains devrait être organisée et dont le pouvoir devrait être exercé dans une société organisée. Les visions politiques peuvent ou non se baser sur des convictions religieuses ou philosophiques (PULVER, p. 285). Selon l'auteur, constituent des convictions politiques le libéralisme, le socialisme, le communisme, mais également l'anarchisme ou le fascisme.

En l'occurrence, la requête de naturalisation a été refusée à cause de l'appartenance du recourant au FIS dans les années 1990, ce qu'il ne conteste d'ailleurs lui-même pas. Son engagement dans ce groupe et les activités dirigeantes qu'il y a exercées reflètent ses convictions politiques. Ce sont donc bien les convictions politiques qu'il a partagées qui ont fondé le refus de sa requête. Toutefois, de telles convictions ne respectent pas l'ordre constitutionnel suisse. Elles ne sont pas défendables dans un état de droit démocratique. Dès lors, il se justifiait pour l'autorité intimée de refuser la naturalisation du recourant. En effet, il n'y a pas d'effet dommageable, d'exclusion ou d'avilissement à rejeter la requête en raison de convictions politiques inacceptables dans notre société.

6. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés ci-dessus, la décision attaquée échappe à l'évidence au grief d'arbitraire.

7. Manifestement mal fondé, le recours doit être rejeté. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour les mêmes raisons, il n'a pas droit à une indemnité de partie.

Dès lors que le recours était d'emblée sans la moindre chance de succès, la demande d'assistance judiciaire doit être rejetée (art. 2 de la loi sur l'assistance judiciaire; RSF136.1). Du moment que, depuis le dépôt du recours, le recourant n'a pas eu de frais liés à la présente procédure, la décision refusant l'assistance judiciaire peut être intégrée dans la décision au fond.

I a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est rejeté.
- II. L'assistance judiciaire requise est refusée.
- III. Les frais de procédure sont mis par 500 francs à la charge du recourant.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

101.10 FIS