

CH_VB 06-1829 8481 vom 9. Januar 2006

Bundesverwaltung, 2006-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_06-1829_8481_

FR: CH_VB 06-1829 8481 du 9 janvier 2006

IT: CH_VB 06-1829 8481 del 9 gennaio 2006

Erwägungen

E. 25

octobre 2006 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

8482 Condensé Suite à une décision de son assemblée des délégués, l'Union démocratique du centre (UDC) a lancé, le 13 septembre 2003, l'initiative populaire fédérale intitulée «pour des naturalisations démocratiques». La récolte des signatures, dont le délai courait jusqu'au 18 novembre 2005, a débuté le 18 mai 2004¹. Les auteurs de l'initiative ont remis les signatures à la Chancellerie fédérale dans les délais prévus. Par décision du 9 janvier 2006, la Chancellerie fédérale a constaté que, sur un total de 102 326 signatures déposées, 100 038 étaient valables, et que l'initiative populaire avait abouti sur le plan formel². Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative populaire comprend les revendications suivantes: – Les communes doivent pouvoir décider de manière autonome quel organe accorde le droit de cité communal; – La décision prise par l'organe désigné sera définitive, c.-à-d. qu'elle ne pourra pas être examinée par une autre instance. A cet effet, l'initiative populaire exige qu'un quatrième alinéa soit ajouté à l'actuel art. 38 de la Constitution fédérale. Les auteurs de l'initiative aspirent à un retour à la situation juridique antérieure aux deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003. Partant de l'idée qu'une décision portant sur une demande de naturalisation n'est pas seulement un acte politique, mais aussi un acte de mise en œuvre du droit, le Tribunal fédéral avait en effet, à l'époque, dans un premier arrêt, annulé la décision d'une commune de ne pas naturaliser un étranger pour cause de discrimination. Dans un deuxième arrêt, il avait déclaré que le principe de la naturalisation par les urnes était contraire à la Constitution. Cette nouvelle pratique du Tribunal fédéral a entraîné une forte réduction du nombre des procédures de naturalisation possibles. Suite à ces arrêts, plus aucune décision de naturalisation n'a été prise en Suisse par la voie des urnes. La jurisprudence du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 a suscité un vif intérêt, marqué par le dépôt de plusieurs interventions parlementaires portant sur ces questions de naturalisation. Ainsi, le 3 octobre 2003, le conseiller aux Etats Thomas Pfisterer déposait une initiative parlementaire conçue en termes généraux portant modification de la loi sur la nationalité (03.454é. «Loi sur la nationalité. Modification»). Compte tenu de la présente initiative populaire, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a décidé d'élaborer dans les meilleurs délais une proposition de loi qui pourrait faire office, le cas échéant, de contre-projet. Le 27 octobre 2005, elle a définitivement adopté le projet d'acte et le projet de rapport, à soumettre au plénum³. Dans son avis du 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé le projet de la CIP-E⁴. Le Conseil fédéral a ainsi voulu souligner

1 FF 2004 2261 2 Cf. décision d'aboutissement FF 2006 835 3 FF 2005 6495 4 FF 2005 6655

8483 que, à l'instar du Tribunal fédéral, il ne considère pas la décision de naturalisation comme un acte politique mais comme un acte d'application du droit. Cette position concorde avec la nouvelle conception du droit qui sous-tend les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003. Auparavant, il ressortait prioritairement de la doctrine et de la pratique que la naturalisation était un acte politique ne nécessitant pas de motivation et n'étant pas susceptible de recours, faute de voies de droit. C'est pour- quoi, en fonction des législations cantonales, les communes pouvaient alors décider, dans une large mesure de leur propre chef, de l'octroi ou non de la naturalisation. En 2003, lorsqu'il a changé la pratique, qui a été maintes fois confirmée depuis, le Tribunal fédéral a qualifié la naturalisation d'acte d'application du droit et a décl- ré que, notamment les décisions de naturalisation par la voie des urnes, étaient incompatibles avec les principes de l'Etat de droit, tels qu'ils sont définis par la nouvelle conception du droit. Le projet de la CIP-E avait en revanche défendu une position médiane concernant la nature juridique des naturalisations puisqu'il voyait dans l'acte de naturalisation des aspects à la fois d'un acte politique et d'un acte d'application du droit. Par conséquent, la naturalisation par la voie des urnes a été qualifiée, à certaines conditions, de légale. Le 14 décembre 2005, le Conseil des Etats a accepté le projet de la CIP-E par 31 voix contre 6. Actuellement, ce projet de loi est en cours d'examen par la CIP du Conseil national. Lors de sa séance du

E. 27

Cf. ci-après, ch. 2.4.1

8495 Dans son avis du 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé le projet d'acte législatif et de rapport de la CIP-E daté du 27 octobre 2005. Pour sa part, le Conseil des Etats a adopté le projet lors de la session d'hiver 2005, le 14 décembre 2005 exactement, par 31 voix contre 6. Il a d'abord été prévu de le traiter à la fin du mois d'avril 2006 au sein de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N). Or, cette dernière a décidé, au cours de sa séance du 27 avril 2006, d'attendre le message relatif à l'initiative de l'Union démocratique du centre (UDC) dans le but de traiter ultérieurement les deux objets en même temps. En consé- quence, le traitement de la révision du droit de la nationalité mise sur pied par le Conseil des Etats a été reporté à 2007.

2.4.2 L'initiative parlementaire Joder (03.455n Naturalisation. Accroître le pouvoir des cantons et des communes) Déposée le 3 octobre 2003, l'initiative Joder prévoyait une complète indépendance des cantons et des communes en matière d'octroi du droit de cité, de même que la liberté de déterminer eux-mêmes l'organe compétent et la procédure à suivre. Contrairement à l'initiative parlementaire Pfisterer, elle excluait cependant la pos- sibilité pour les instances judiciaires d'examiner la teneur des décisions de natura- lisation. Le 3 octobre 2005, le Conseil national, refusant d'aller dans le sens de la proposition de sa commission (CIP-N), décidait, par 104 voix contre 73, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Joder.

2.4.3 L'initiative parlementaire Markwalder Bär (04.471n Loi sur la nationalité. Modification) Déposée le 8 octobre 2004, l'initiative Markwalder Bär visait à donner pleine liberté aux cantons en matière de procédure de naturalisation. Elle limitait toutefois leur marge de manoeuvre dans la mesure où elle interdisait la naturalisation par les urnes et n'admettait la naturalisation par vote de l'assemblée communale que s'il était garanti que les décisions négatives soient motivées. Enfin, elle prévoyait de mainte- nir le droit de recours devant le TF pour violation des droits constitutionnels. Dans la perspective

des délibérations relatives à l'initiative parlementaire Pfisterer, Madame Markwalder Bär a retiré son initiative à la suite de la séance de la CIP-N du

E. 30

RS 173.110

8500 l'obligation légale de livrer des précisions sur les motifs du rejet. Il en sera autrement si le législateur interprète le caractère «définitif» d'une manière restrictive. Dans ce cas, il sera possible de contester le rejet d'une demande de naturalisation en déposant un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral ou en formant une requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans les deux cas, de grandes imprécisions et insécurités du droit pourraient apparaître provisoirement sur l'étendue et l'applicabilité de la garantie de l'accès au juge.

4.2 Conséquences pour les cantons

En vertu du droit en vigueur, l'indépendance communale n'existe que dans le cadre de la législation cantonale. Or, l'initiative retire au canton la compétence de fixer l'organe communal habilité à statuer sur les demandes d'octroi du droit de cité. Les communes ne sont toutefois pas entièrement libres dans le choix de l'organe. Elles ne peuvent en effet créer un organe à cet effet que pour autant que le droit cantonal le permette. Elles ne peuvent par exemple attribuer la compétence décisionnelle à l'assemblée communale que si le droit cantonal les autorise à avoir un tel organe. Actuellement, les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle, de Genève, de Glaris, des Grisons, de Soleure, du Tessin, de Vaud, de Zurich et de Zoug ont prévu, dans leurs réglementations cantonales relatives au droit de cité, de conférer des droits aux candidats à la naturalisation qui remplissent certaines conditions au sens de la promotion de l'intégration. Si la présente révision constitutionnelle devait être appliquée, ces procédures facilitées ne pourraient plus être garanties dans leur totalité. Certes, le droit communal ne pourrait pas supprimer juridiquement le droit subjectif donné par le droit cantonal, mais l'exclusion d'un recours cantonal en réduirait considérablement la portée pratique.

4.3 Conséquences pour la Confédération

Si le législateur fédéral optait pour une interprétation extensive de la deuxième phrase de l'initiative (cf. supra 3.2.2) et excluait tout recours contre la décision d'une commune, la Suisse entrerait en collision avec la Convention sur le racisme car elle ne pourrait plus garantir le droit de recours en matière de naturalisation, visé à l'art. 6 de ladite Convention. Dans ce contexte, il sied de relever que la Suisse a reconnu la compétence du Comité selon l'art. 14 ICERD³¹ avec effet au 19 juin 2003. Par conséquent, les victimes d'actes discriminatoires ou xénophobes peuvent donner connaissance de cet état de fait au Comité par biais d'une «communication». En cas de violation de la Convention sur le racisme, la Suisse devrait s'attendre à recevoir un blâme de la part du Comité. Il serait en revanche a priori possible de résoudre différemment le conflit avec le droit à un recours effectif des art. 13 CEDH et 2 du Pacte II lorsqu'est en cause une violation du droit à la protection des données personnelles à l'occasion d'une procédure de naturalisation. Une solution pourrait en effet consister à ouvrir le recours non pas contre la décision finale sur l'octroi du droit de cité cantonal mais contre les actes préparatoires qui concernent la communication de données personnelles. La mise en place d'une telle voie de droit poserait

E. 31

RS 0.104

8501 néanmoins maint problème en raison notamment de son objet particulier et de la difficulté à assurer son efficacité. Il faut relever dans ce contexte que le Pacte II n'est pas dénonçable, de sorte que la Suisse devrait adopter les mesures nécessaires pour respecter ses obligations internationales tout en garantissant la mise en œuvre de l'initiative. 5

Conséquences financières, économiques et effets sur l'état du personnel La modification constitutionnelle en cas d'acceptation de l'initiative populaire n'a aucune conséquence financière ou économique pour la Confédération, ni d'effet sur l'état de son personnel. 6

Conclusions Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux, en matière de nationalité, de revenir à la pratique antérieure aux arrêts du Tribunal fédéral de 2003. En effet, une telle situation juridique serait difficilement réalisable, même à la faveur de cette initiative. Par ailleurs, en cas d'acceptation de l'initiative, il faut s'attendre à de graves conflits avec le droit international. Or, le Conseil fédéral estime que les principes fondateurs de l'Etat de droit confèrent, aujourd'hui déjà, une marge de manoeuvre suffisante pour réintroduire le vote par la voie des urnes. Le projet de loi du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 (IP Pfisterer) admet du reste cette possibilité. Il permet de concilier plus facilement les préceptes démocratiques en matière de naturalisation et le respect des principes de l'Etat de droit. L'expérience montre que les adaptations des procédures et des compétences cantonales consécutives aux arrêts du Tribunal fédéral fonctionnent bien et n'ont causé aucun problème majeur. A cet égard, il convient de mentionner notamment la décision du souverain bernois du 25 septembre 2005 portant sur une modification de sa législation en matière de naturalisation. A l'échelon communal, ce n'est plus l'assemblée communale mais l'exécutif, à savoir les conseillers municipaux, qui est désormais compétent pour accorder la naturalisation. Dans le canton d'Obwald, les résultats du scrutin relatif à la révision de la loi cantonale sur le droit de cité vont dans le sens d'une adaptation du droit cantonal sur la nationalité aux principes de l'Etat de droit puisqu'il prévoit désormais l'obligation de motiver les refus et la possibilité d'interjeter recours contre ces refus³². Par conséquent, le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour des naturalisations démocratiques». Il estime que le projet de loi du Conseil des Etats concernant l'initiative parlementaire Pfisterer constitue un contre-projet indirect adapté. Si les Chambres fédérales opposent ce projet de loi comme contre-projet indirect, au niveau de la loi, à l'initiative populaire, le Conseil fédéral soutiendra cette démarche.

E. 32

Selon la Feuille officielle du canton d'Obwald no 21 du 24 mai 2006, p. 780, ce projet a été accepté par 4180 oui contre 2391 non.

8502

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à l'initiative populaire fédérale «pour des naturalisations démocratiques» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 46 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.086 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 21.11.2006 Date Data Seite 8481-8502 Page Pagina Ref. No 10 140 087 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale

svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.