

03.454 é

Initiative parlementaire.

Loi sur la nationalité. Modification

**A V A N T - P R O J E T et rapport explicatif de la Commission des
institutions politiques du Conseil des Etats**

du 16 novembre 2004

L'essentiel en bref

Le 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral rendait deux arrêts en matière de droit de la nationalité, qui ont suscité de nombreuses interventions parlementaires aux niveaux fédéral et cantonal et des débats animés entre juristes. Dans le premier arrêt, le Tribunal fédéral annulait pour la première fois une décision de naturalisation d'une commune pour cause de discrimination. Dans le second, il déclarait que le principe de la naturalisation par les urnes était contraire à la Constitution.

À la suite de ces décisions, le Conseil des États a voté une initiative parlementaire de M. Thomas Pfisterer, visant, d'une part, à ce que les cantons puissent continuer à accorder la naturalisation par décision de l'assemblée communale ou par scrutin populaire, et, d'autre part, à ce que le Tribunal fédéral ne puisse plus se prononcer sur les naturalisations ordinaires, mais connaisse uniquement des recours qui concernent la violation des garanties constitutionnelles de procédure.

Le présent projet de loi de la Commission des institutions politiques (CIP), qui a été élaboré en collaboration avec trois experts et un juge fédéral, vise à concilier la naturalisation par le peuple, pratiquée de longue date dans de nombreux cantons et régions, avec les exigences de l'État de droit.

S'agissant des naturalisations par le peuple à l'échelon de la commune, la CIP propose une solution précisant qu'il incombe aux cantons de déterminer la procédure et que les décisions de naturalisation doivent être motivées. Elle ne prévoit pas de nommer l'organe de décision, ni de fixer une procédure spéciale qui règle la motivation requise suffisante et conforme au droit.

Le projet de loi prévoit par ailleurs dans les deux cas un droit de recours contre les naturalisations ordinaires à l'échelon cantonal.

Enfin, dans le but de renforcer la protection de la personnalité, les autorités pourront rendre publiques uniquement les données personnelles nécessaires à la naturalisation, portant sur la nationalité du demandeur, sa durée de résidence en Suisse et des indications générales relatives à son comportement et à son intégration.

Par le présent projet, la CIP présente une solution permettant de clarifier la situation juridique tout en respectant la tradition de naturalisation par le peuple et les exigences de l'État de droit.

Rapport

1 Genèse

1.1 **Origine de l’initiative parlementaire Pfisterer : les arrêts rendus le 9 juillet 2003 par le Tribunal fédéral et la révision de la loi sur la nationalité**

1.1.1 **L’initiative parlementaire**

Le 3 octobre 2003, le conseiller aux États 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). L’initiative visait, d’une part, à modifier la loi sur la nationalité¹ au chapitre de la naturalisation ordinaire, de telle sorte que les cantons soient libres de soumettre les naturalisations au verdict du peuple (assemblée communale, votation, etc.) ou de ses élus (Parlement). Elle visait, d’autre part, à modifier la législation pour que le Tribunal fédéral ne soit plus habilité à se prononcer sur les naturalisations ordinaires, mais puisse connaître uniquement des recours qui concernent la violation des garanties constitutionnelles de procédure. L’initiative parlementaire était co-signée par 31 conseillers aux États.

1.1.2 **Les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003**

L’initiative parlementaire Pfisterer a été lancée après que le Tribunal fédéral eut rendu, le 9 juillet 2003, deux arrêts déterminants (ATF 129 I 217 et ATF 129 I 232) : saisie d’un recours, la Cour avait tout d’abord annulé une décision de naturalisation de la commune d’Emmen pour cause de discrimination ; puis, dans une affaire zurichoise, elle avait jugé illicite de soumettre au scrutin populaire les demandes de naturalisation. Avec ces deux arrêts, le Tribunal fédéral avait fortement réduit le nombre des procédures possibles en matière de naturalisation. Ils étaient par ailleurs tombés en pleine révision de la loi sur la naturalisation, au cours de laquelle la question du droit de recours aura suscité un vif débat aux chambres.

1.1.3 **Bataille parlementaire sur le droit de recours**

S’agissant de la révision de la loi sur la nationalité², le projet du Conseil fédéral et la version initialement retenue par le Conseil national réglait le droit de recours contre les décisions de naturalisation (art. 51, al. 3, art. 51a, art. 58d et ch. II). En prévision du message du Conseil fédéral, le Conseil national avait d’ailleurs préparé une initiative parlementaire visant à introduire un droit de recours (01.455 CIP-CN. Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires), identique en tous points au projet du Conseil fédéral, et l’avait approuvée à la session de printemps 2002.

À la session d’été 2003, cependant, une majorité du Conseil des États a décidé d’exclure le droit de recours de la révision de la loi, les uns étant fondamentalement opposés à un tel droit, les autres souhaitant éviter que cette question controversée ne

¹ RS 141.0

² Cf. 01.076 Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, FF 2002 1815

compromette les modifications du droit de la nationalité déjà approuvées par la majorité de l'Assemblée fédérale.

Après que le Tribunal fédéral eut rendu les arrêts précités, une majorité du Conseil national a décidé à sa session d'automne 2003 de biffer à son tour le droit de recours, ce qui revenait à se rallier à la version du Conseil des États en éliminant l'unique divergence séparant les deux chambres : alors que les uns se déclaraient tout simplement opposés à l'inscription d'un droit de recours dans la loi, les autres, saluant la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral, acceptaient de renoncer à inscrire ce droit dans la loi sur la nationalité.

Lors du vote final de la révision de la loi sur la nationalité au Conseil des États, le 3 octobre 2003, plusieurs députés ont souligné que les deux chambres avaient approuvé la loi pour des motifs diamétralement opposés et qu'il serait donc nécessaire de légiférer à nouveau dans les plus brefs délais. À cet effet, M. Pfisterer déposerait en cas d'acceptation définitive de la loi une initiative parlementaire qui permettrait au législateur de clarifier la situation juridique. La révision de la loi a finalement été adoptée par 22 voix contre 16, et l'initiative, déposée.

1.1.4 Nouvelle initiative parlementaire au Conseil national

Les deux arrêts du Tribunal fédéral ont également conduit à l'élaboration d'une initiative parlementaire au Conseil national (03.455n Iv.pa. Joder. Naturalisations. Accroître le pouvoir des cantons et des communes). Déposée le 3 octobre 2003, elle demande que les cantons et les communes puissent octroyer leur droit de cité comme ils l'entendent et déterminer eux-mêmes l'organe compétent et la procédure à suivre. Contrairement à l'iv.pa. Pfisterer, cependant, elle exclut que les tribunaux puissent examiner au fond la décision de naturalisation. Le 22 avril 2004, la Commission des institutions politiques du Conseil national a donné suite à l'initiative par 13 voix contre 12. Le Conseil national n'a pas encore pris de décision concernant l'initiative parlementaire.

1.1.5 Deux initiatives cantonales

Les arrêts du Tribunal fédéral ont suscité de fortes réactions dans les cantons où les décisions de naturalisation sont traditionnellement prises dans le cadre d'assemblées communales ou de scrutins populaires, et relèvent donc d'un acte politique. Aussi, les cantons de Schwyz et de Lucerne ont-ils chacun déposé auprès de l'Assemblée fédérale une initiative cantonale visant, pour l'essentiel, les mêmes objectifs que les initiatives parlementaires déposées au Conseil national et au Conseil des États.

L'initiative du canton de Schwyz (03.317é. Procédure de naturalisation), déposée le 10 novembre 2003, demande que l'octroi de la nationalité suisse demeure un acte de nature politique et ne puisse être obtenu par voie judiciaire ; que la souveraineté cantonale en matière de procédure soit garantie ; et que cette dernière soit équitable et menée de manière à respecter la dignité et les droits de la personnalité de ceux qui ont déposé une demande de naturalisation.

L'initiative du canton de Lucerne (04.306é. Naturalisations. Adaptation des bases légales), déposée le 28 juin 2004, demande que soient garanties, au niveau cantonal, des procédures harmonisées, équitables et transparentes ; que les assemblées communales et les parlements communaux conservent la compétence de prendre des décisions de naturalisation ; et que l'octroi de la nationalité suisse ne puisse être obtenu par voie judiciaire.

1.2 Portée juridique des arrêts du 9 juillet 2003

Par ses deux arrêts du 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a considéré que la décision de naturalisation constitue matériellement un acte administratif. Les parties jouissent donc de toutes les garanties de procédure prévues à l'art. 29, Cst., pour les procédures judiciaires ou administratives. Dans les faits, cet avis signifie que le demandeur a le droit d'être entendu, d'où découle une obligation de motiver la décision. Les parties jouissent par ailleurs desdites garanties même si elles ne peuvent se prévaloir d'aucun droit en la matière. Dans ses deux arrêts, le Tribunal fédéral relève également que les citoyens qui décident de l'octroi ou non de la naturalisation agissent en tant qu'organe de la commune : assumant des fonctions administratives de l'État, ils sont tenus d'observer les droits fondamentaux (cf. art. 35, al. 2, Cst.) et de respecter le principe de l'interdiction de toute discrimination. Toute inégalité de traitement doit donc absolument faire l'objet d'une motivation circonstanciée, ce qu'interdit la nature même d'un vote à bulletins secrets. Le Tribunal fédéral en a conclu que la naturalisation par les urnes était contraire au droit.

1.3 Autres arrêts du Tribunal fédéral

Le 12 mai 2004, le Tribunal fédéral a rejeté deux recours touchant le droit de vote (1P.523/2003 et 1P.572/2003), formés contre une ordonnance provisoire prise le Conseil d'État du canton de Schwyz à la suite des deux arrêts de juin 2003. Aux termes de cette ordonnance, l'assemblée communale vote à main levée l'octroi du droit de cité communal ; la proposition de l'exécutif communal sur une demande de naturalisation est réputée acceptée si aucune contre-proposition motivée n'est formulée par un membre de l'assemblée communale. Les recourants ont contesté la procédure d'adoption de l'ordonnance : selon eux, celle-ci aurait dû être prise par voie de procédure législative ordinaire. Le Tribunal fédéral a au contraire considéré que le Conseil d'État n'avait pas outrepassé ses compétences, l'ordonnance attaquée se limitant à préciser le droit schwyzois applicable pour le rendre conforme à la Constitution fédérale. À quoi s'ajoute que l'ordonnance concernée a valeur de réglementation provisoire, et le Conseil d'État sera amené à élaborer une solution définitive en suivant cette fois la procédure législative ordinaire. Enfin, le 12 décembre 2003, le Tribunal fédéral a admis le recours de droit public formé par la commune de Balsthal contre le canton de Soleure (1P.214/2003). La commune avait refusé une demande de naturalisation pour cause de connaissances linguistiques insuffisantes. Saisies d'un recours, les autorités cantonales avaient annulé cette décision, considérant que les connaissances linguistiques des requérants étaient suffisantes. Relevant que le droit cantonal soleurois laissait une très large liberté aux communes en matière de droit de naturalisation, le Tribunal fédéral a estimé que la décision cantonale violait en l'occurrence l'autonomie communale.

1.4 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire

1.4.1 Le Conseil des États adopte la proposition de la commission à une large majorité

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a procédé à l'examen préalable de l'initiative Pfisterer à sa séance du 18 novembre 2003. Dans son rapport, elle confirmait qu'il revenait au législateur, et non au Tribunal fédéral, de clarifier la situation juridique dans le domaine des procédures de naturalisation

cantonales et communales. Il convenait, poursuivait-elle, de chercher une solution qui concilierait la tradition de naturalisation par le peuple que connaissent différents cantons et régions du pays, avec les exigences de l'État de droit. Par 10 voix contre 1, la CIP-E a proposé de donner suite à l'initiative.

Le 9 décembre 2003, le Conseil des États a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire par 25 voix contre 9. La Chambre haute a retenu l'avis de sa commission : en cas de votations communales, des dispositions légales spécifiques devraient encadrer la procédure afin de garantir que cette dernière respecte les exigences de l'État de droit ; en pratique, il s'agirait de déterminer si la décision de naturalisation à l'échelon cantonal et communal est à concevoir comme un acte politique, une décision administrative ou une décision *sui generis*, autrement dit une décision d'un type nouveau, ne ressortissant pas aux catégories connues.

1.4.2 Préparation d'un projet d'acte par la commission et la sous-commission

Au cours de l'examen préalable du 18 novembre 2003, la CIP-E avait déjà pris la décision de principe de confier la mise en œuvre de l'initiative Pfisterer à une sous-commission³, où chaque groupe parlementaire siégeant au Conseil des États serait représenté. Ladite sous-commission s'est réunie à six reprises entre mars et octobre 2004, collaborant avec des représentants des deux organes suivants : Section de la nationalité de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), et Division I de la législation de l'Office fédéral de la justice (OJ). La sous-commission a ainsi élaboré un avant-projet d'acte législatif (comportant deux solutions) assorti d'un rapport.

À sa séance du 16 août 2004, la commission a entamé l'examen de l'avant-projet en présence de l'auteur de l'initiative. Du fait du dépôt de propositions visant à modifier la formulation et la systématique de la loi, la commission a chargé la sous-commission de retravailler les deux solutions (variantes I et II) en tenant compte des remarques formulées.

Enfin, le 1^{er} novembre 2004, la sous-commission a soumis à la CIP ses deux variantes remaniées, qui se distinguent essentiellement de leur première version par une formulation largement simplifiée. La CIP s'est limitée à préconiser la variante selon laquelle les décisions négatives de naturalisation doivent être assorties de motifs suffisants et conformes au droit. La variante consistant à autoriser les communes qui n'ont pas de parlement à soumettre les décisions de naturalisation au scrutin populaire et à accepter que les motifs soient communiqués ultérieurement et soient limités à des raisons probables a été rejetée.

1.4.3 Audition d'experts

Avant que la sous-commission ne commence ses travaux, la CIP-E s'est réunie en séance plénière le 9 février 2004 pour procéder à l'audition du professeur Andreas Auer (Université de Genève), du professeur Bernhard Ehrenzeller (Université de St-Gall) et du juge fédéral Giusep Nay, auxquels il avait été demandé de présenter la nature du problème soulevé par l'initiative et de proposer des solutions. Le 16 août 2004, elle procédait également à l'audition du professeur Rainer J. Schweizer

³ Sous-commission « Procédure de naturalisation », composée des membres suivants : Inderkum, Briner, Kuprecht, Studer Jean

(Université de St-Gall). Il est clairement ressorti des auditions que les experts avaient des avis diamétralement opposés sur la manière de mettre en œuvre l'initiative.

Selon le professeur Auer, une modification de la loi ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés par l'initiative : du moment, en effet, que le Tribunal fédéral considère qu'une décision de naturalisation prise au scrutin populaire est discriminatoire et viole à ce titre les droits fondamentaux, inscrire cette procédure dans une loi reviendrait à autoriser les cantons, compétents en la matière, à violer ces mêmes droits fondamentaux – ce que le législateur ne peut faire, sauf modification préalable de la Constitution (votée conjointement par le peuple et les cantons).

Selon le professeur Ehrenzeller, au contraire, le Tribunal fédéral a été trop catégorique dans son appréciation de la nature juridique de la naturalisation. Ces dernières auraient en effet une sorte de « double caractère » : elles relèveraient à la fois de la décision administrative, en l'occurrence individuelle, et de l'acte politique. À preuve, si les procédures cantonales et communales de naturalisation sont définies par des dispositions cantonales, elles-mêmes encadrées par le droit fédéral, elles n'en permettent pas moins une marge d'appréciation considérable. Pour autant, les décisions doivent en tout état de cause être motivées, ce qui, dans le cas d'un scrutin populaire, semble impossible : aussi M. Ehrenzeller propose-t-il de mettre en place un système de justification a posteriori de la décision du peuple.

Selon M. Nay, juge fédéral, a relevé que les refus de naturalisation issus des urnes ne sont conformes à la Constitution que s'ils sont suffisamment motivés. Or, selon lui, une justification de la décision du souverain fournie postérieurement par les autorités serait insuffisante par définition, puisqu'elle n'émanerait pas de l'instance décisionnelle. M. Nay a par ailleurs exprimé ses doutes quant à la capacité de l'initiative parlementaire Pfisterer à résoudre de manière satisfaisante la difficulté de la conciliation entre les exigences de la démocratie et celles de l'État de droit : non seulement elle n'empêcherait en rien les demandeurs de continuer de recourir devant le Tribunal fédéral pour violation des garanties de procédure, mais elle ouvrirait même la voie à des recours pour motivation insuffisante de la décision.

Enfin, le professeur Schweizer est également d'avis qu'une décision de naturalisation prise lors d'une votation relevant des différentes formes de démocratie directe peut, en cas de référendum facultatif, être précédée d'une demande motivée. Cette demande de rejet doit être présentée à l'assemblée communale par le président de la commune, afin que les éléments servant à la rédaction des motifs soient communiqués. Les votations par les urnes présentent le plus de difficultés car lorsque les votations sont obligatoires, il n'y a pas de demande de rejet motivée. Par conséquent, l'autorité doit formuler préalablement les questions soumises à la votation sur la base des éléments de motivation et les intégrer dans la votation.

1.4.4 Initiative populaire de l'Union démocratique du centre (UDC)

Réunie le 16 août 2004, la commission a pris connaissance de l'initiative populaire de l'Union Démocratique du Centre (UDC) « Pour des naturalisations démocratiques », lancée le 6 avril 2004. L'initiative prévoit de modifier la Constitution fédérale comme suit :

Art. 38, al. 4, Cst. (nouveau)

⁴ Le corps électoral de chaque commune arrête dans le règlement communal l'organe qui accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe sur l'octroi du droit de cité communal sont définitives.

Le délai imparti pour la récolte des signatures court jusqu'au 18 novembre 2005.

La commission a décidé de ne pas attendre le résultat de l'éventuelle votation populaire et de soumettre au plus vite un projet concret à la commission.

1.5 Révision de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral

1.5.1 Selon le message du Conseil fédéral

Le 28 février 2001, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Ce message contient notamment un projet de loi sur le Tribunal fédéral (P-LTF), qui est destinée à remplacer l'actuelle loi sur l'organisation judiciaire fédérale (OJ), ainsi qu'un projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral (P-LTAF). Ces deux projets modifient notablement le système juridictionnel suisse, y compris en matière de naturalisation ordinaire.

S'agissant des décisions de l'IMES qui refuseraient l'autorisation fédérale de naturalisation (art. 12, al. 2, LN), le projet du Conseil fédéral prévoit qu'elles puissent être attaquées par la personne concernée devant le futur Tribunal administratif fédéral (art. 27 et 29, let. c, P-LTAF). Celui-ci peut contrôler librement le respect du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'opportunité (art. 49 PA en relation avec l'art. 33 P-LTAF). Selon le projet du Conseil fédéral, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral peut ensuite être déféré devant le Tribunal fédéral (art. 77, let. a, 80, al. 1, let. a, P-LTF). L'exception que connaît actuellement le recours de droit administratif (art. 100, al. 1, let. c, OJ) est ainsi abandonnée. Le Tribunal fédéral peut contrôler librement le respect du droit fédéral, y compris celui des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale ou un traité international, mais il ne vérifie les constatations de fait que si le Tribunal administratif fédéral les a établies en violation du droit fédéral (art. 90 et 92 P-LTF).

Quant au rejet d'une demande de naturalisation ordinaire par une autorité cantonale ou communale, il peut être attaqué en dernière instance devant le Tribunal fédéral dans le cadre d'un recours en matière de droit public (art. 77, let. a, et 80, al. 1, let. d, P-LTF). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral s'apparente, dans le projet du Conseil fédéral, à celui qu'il a actuellement dans le recours de droit public: le Tribunal fédéral peut examiner librement la violation du droit fédéral, y compris des droits constitutionnels, mais pas la violation du droit cantonal de rang inférieur à la constitution (art. 90 P-LTF). De même, le Tribunal fédéral ne vérifie les constatations de fait que si l'autorité précédente les a établies en violation du droit fédéral, donc essentiellement si cette autorité a commis un arbitraire (art. 92 P-LTF).

Concrétisant la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst. selon la réforme de la justice), le projet de loi sur le Tribunal fédéral exige en principe des cantons qu'ils instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral lorsque le recours en matière de droit public est ouvert (art. 80, al. 2, P-LTF). Si le tribunal cantonal supérieur (c'est-à-dire usuellement le tribunal administratif) est la première autorité judiciaire de recours, il

doit pouvoir examiner librement les faits et appliquer d'office le droit déterminant, y compris le droit cantonal (art. 103 P-LTF). Si le tribunal cantonal supérieur est la deuxième instance judiciaire de recours, il doit avoir au moins le même pouvoir d'examen que le Tribunal fédéral (art. 104, al. 3, P-LTF).

1.5.2 Selon les décisions du Conseil des Etats

Le Conseil des Etats a délibéré, comme premier conseil, les 22 et 23 septembre 2003 sur les projets de lois relatives au Tribunal fédéral et au Tribunal administratif fédéral. L'une des modifications qu'il a apportées aux projets du Conseil fédéral a été d'inscrire les décisions relatives à la naturalisation ordinaire parmi celles qui sont en principe exclues du recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 78, al. 1, let. a^{bis}, P-LTF). Cette exclusion n'est pas totale, car le recours reste recevable contre des décisions cantonales relatives à la naturalisation ordinaire dans deux hypothèses. Le recours est en premier lieu recevable si la cause soulève une question juridique de principe, donc en particulier s'il est important que le Tribunal fédéral garantisse l'application uniforme du droit fédéral ou qu'il tranche une question importante d'interprétation du droit fédéral ou du droit international (art. 78, al. 2, let. a, et 89a P-LTF). Le recours en matière de droit public est par ailleurs recevable contre une décision cantonale relative à la naturalisation ordinaire s'il y a manifestement des indices que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel (art. 78, al. 2, let. b, P-LTF). L'exclusion du recours au Tribunal fédéral est en revanche absolue pour les décisions rendues sur l'autorisation fédérale de naturalisation ordinaire ; ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant le Tribunal administratif fédéral.

1.5.3 Selon les décisions du Conseil national

Le Conseil national a délibéré, comme second conseil, du 4 au 6 octobre 2004 sur les projets de lois relatives au Tribunal fédéral et au Tribunal administratif fédéral. Il a approuvé la proposition du Conseil des Etats d'inscrire les décisions relatives à la naturalisation ordinaire parmi celles qui sont exclues du recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 78, al. 1, let. a^{bis}, P-LTF). Pour les décisions cantonales, le Conseil national a prévu que le rejet d'une demande de naturalisation peut faire l'objet d'un recours constitutionnel subsidiaire devant le Tribunal fédéral (art. 105a ss P-LTF). Cette nouvelle voie de droit se distingue du recours ordinaire en matière de droit public principalement sur deux points. D'abord, les griefs y sont limités à la violation des droits constitutionnels. Ensuite, la qualité pour recourir requiert un intérêt juridique et non pas un simple intérêt de fait. Le recours constitutionnel subsidiaire s'apparente ainsi beaucoup au recours de droit public que connaît le droit actuel.

Comme le Conseil des Etats, le Conseil national a prévu que l'exclusion du recours au Tribunal fédéral est absolue pour les décisions rendues sur l'autorisation fédérale de naturalisation ordinaire ; ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant le Tribunal administratif fédéral.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Licéité des votations populaires pour décider des demandes de naturalisation

La CIP se limite à arrêter le principe selon lequel les cantons sont compétents pour déterminer la procédure de naturalisation. Sont uniquement fixées les principes tels que la prescription concernant la communication des motifs suffisants et conformes au droit en cas de rejet d'une demande de naturalisation. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette proposition est conforme à la Constitution fédérale.

2.2 Protection de la sphère privée du demandeur

La CIP propose qu'en cas de naturalisation par décision de l'assemblée communale ou par scrutin populaire, seules puissent être rendues publiques les données personnelles indispensables (en vue de la naturalisation) portant sur la nationalité et la durée de résidence ainsi que les informations générales relatives au respect de la loi et à l'intégration. Cela signifie qu'il est interdit de communiquer les données qui, selon les lois fédérales et cantonales sur la protection des données, doivent faire l'objet d'une protection particulière (par exemple celles concernant les opinions religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, la santé, la sphère intime, l'appartenance ethnique, les mesures d'aide sociale, les sanctions administratives ou pénales). En outre, il convient de renoncer aussi aux informations détaillées permettant d'établir, par leur recoupement, un profil de la personnalité (par exemple celles concernant l'origine, le revenu, la fortune, la formation, l'activité professionnelle, les connaissances linguistiques, la situation familiale, les loisirs et la réputation). Si la CIP est consciente du fait que l'indication de la nationalité – considérée comme admissible – peut déjà poser des problèmes dans ce contexte, elle estime cependant que cette donnée est indispensable. La disposition se fonde sur l'art. 13 de la Constitution fédérale.

2.3 Droit de recours au niveau cantonal

Le projet de loi élaboré par la CIP part du principe qu'une protection juridictionnelle doit aussi être assurée en matière de naturalisation ordinaire, conformément à la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a, 1^e phrase, Cst. selon la réforme de la justice). Dans la mesure où la CIP est d'avis que la décision sur une demande de naturalisation n'est pas seulement un acte politique mais aussi un acte individuel et concret de mise en œuvre du droit, l'octroi d'une protection juridictionnelle est indispensable. Conformément à l'initiative parlementaire, la CIP estime qu'il appartient en principe aux cantons d'assurer seuls la protection juridictionnelle en matière de naturalisation ordinaire. C'est pourquoi son projet oblige les cantons à ouvrir un recours devant un tribunal qui statuerait en dernière instance cantonale sur les décisions communales ou cantonales en matière de naturalisation ordinaire (art. 51a LN).

2.4 Recours au Tribunal fédéral

L'initiative parlementaire demande que le recours au Tribunal fédéral ne soit recevable contre une décision de naturalisation ordinaire que pour le grief de la violation d'une garantie constitutionnelle de procédure. La CIP estime que la question de l'accès au Tribunal fédéral doit être réglée dans le cadre de la révision

totale de l'organisation judiciaire fédérale, c'est-à-dire dans le projet de loi sur le Tribunal fédéral qui est actuellement en phase d'élimination des divergences. Trois raisons plaident pour cette solution.

D'abord, le projet de loi sur le Tribunal fédéral règle spécifiquement la question de l'accès au Tribunal fédéral en matière de naturalisation ordinaire même si les solutions choisies par le Conseil des Etats et par le Conseil national ne sont pas identiques. L'élaboration d'une solution encore différente par la Commission des institutions politiques dans le projet réalisant l'initiative parlementaire Pfisterer compliquerait davantage les discussions.

Ensuite, la restriction de l'accès qui est réclamée par l'initiative parlementaire n'est pas conforme à l'art. 189 Cst.. Elle ne pourrait donc être réalisée qu'après l'entrée en vigueur du nouvel art. 191 Cst, tel qu'adopté dans la réforme de la justice. Or, les deux chambres du parlement ont approuvé un arrêté fédéral qui lie l'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle à celle de la loi sur le Tribunal fédéral. C'est donc dans cette loi-ci que l'accès au Tribunal fédéral pour les recours en matière de naturalisation ordinaire doit être réglé.

Enfin, la CIP est d'avis qu'il faut éviter de créer une voie de droit particulière devant le Tribunal fédéral uniquement pour les décisions en matière de naturalisation ordinaire. L'accès au Tribunal fédéral dans ce domaine doit s'intégrer dans le système général des voies de droit au Tribunal fédéral. Comme les délibérations relatives à la loi sur le Tribunal fédéral ne sont pas encore achevées, il faut renoncer à traiter ici séparément cette question.

3 Commentaires concernant les différentes dispositions

3.1 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Article 15a LN Procédure dans la commune

L'article 15a, LN régit uniquement le principe selon lequel les cantons sont compétents pour déterminer la procédure. Il est renoncé à la nomination d'un organe de décision car, en cas de rejet d'une demande de naturalisation, chaque organe de décision doit communiquer des motifs suffisants et conformes au droit.

Article 15b LN Motivation des décisions de naturalisation

L'article 15b, alinéa 1, LN précise que les décisions négatives de naturalisation doivent être motivées. On entend par là des motifs à la fois suffisants et conformes au droit.

L'article 15b, alinéa 2, LN vise à préciser les règles. Il ne se limite pas aux décisions de naturalisation prises par une assemblée communale mais concerne les décisions des votants en général. Sont donc concernées aussi bien les décisions prises en assemblée communale que celles qui sont issues des urnes. Lorsqu'une demande de naturalisation est rejetée, la communication des motifs doit être assurée. Il est volontairement renoncé à une prescription explicite en matière de procédure, étant donné que les motifs peuvent être communiqués sous différentes formes (par ex. proposition préalable de rejet motivée ou décision simultanée sur la naturalisation en indiquant les motifs d'un éventuel rejet).

L'article 15b, alinéa 3, LN vise également à préciser les règles et indique la possibilité de compléter la motivation suite à une décision négative de naturalisation. Cela peut également être effectué dans le cadre d'une autre procédure.

Article 15c LN Protection de la sphère privée

Au sens de l'article 15b LN, les cantons sont libres de prévoir que les données personnelles indispensables pour la naturalisation peuvent être rendues publiques lors de l'acquisition du droit de cité communal selon l'article 15a LN. Il s'agit, par exemple, de la nationalité et de la durée de résidence. Peuvent également être rendues publiques des informations générales relatives au respect de l'ordre juridique et à l'intégration. Il y a donc lieu de renoncer à la publication d'informations détaillées sur le mode de vie des candidats à la naturalisation.

Article 51a LN Recours devant un tribunal cantonal

En droit actuel, bon nombre de cantons ne connaissent pas de voies de droit contre les décisions communales ou cantonales en matière de naturalisation ordinaire. La commission propose dès lors à l'art. 51a LN d'imposer aux cantons l'obligation d'instituer une voie de droit devant un tribunal pour les décisions de naturalisation ordinaire. La nécessité de prévoir une telle voie de droit cantonale découle de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst. selon la réforme de la justice), dans la mesure où la commission conçoit la décision sur la demande de naturalisation ordinaire comme un acte qui non seulement a un caractère politique mais qui met aussi en œuvre le droit dans un cas individuel et concret. Conformément à l'initiative parlementaire, le contrôle du respect du droit fédéral et du droit cantonal par les décisions des autorités cantonales et communales en matière de naturalisation ordinaire doit en principe être assuré par les cantons.

L'art. 51a LN ne prévoit aucune prescription relative aux pouvoirs d'examen et de décision de l'autorité judiciaire de dernière instance et à la qualité pour recourir devant cette autorité. Il appartiendra au droit cantonal de régler ces questions en conformité avec l'art. 29a Cst. (selon la réforme de la justice). Les cantons resteront par exemple libres de prévoir que l'autorité judiciaire cantonale peut uniquement annuler une décision en matière de naturalisation ordinaire.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences financières et d'effets sur l'état du personnel.

5 Relation avec le droit européen

Le projet correspond au droit européen, en particulier à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 à laquelle la Suisse n'a cependant pas encore adhéré.

6

Constitutionnalité

Les modifications de loi proposées sont fondées sur l'art. 38 al. 2 de la Constitution.