

SUISSE : Naturalisation: le Tribunal fédéral aux prises avec sa jurisprudence

Date de parution: Jeudi 11 mai 2006

Auteur: Denis Masméjan

CONSTITUTION. Les juges donnent raison à une ressortissante de Serbie-Monténégro, tort à une Turque. L'exigence d'une décision motivée, qu'ils avaient eux-mêmes posée, reste problématique.

La petite commune de Burg (AG) devra reconsidérer sa décision de ne pas naturaliser une mère de famille de Serbie-Monténégro, apparemment parce que la candidate vivait de l'assurance invalidité. Le Tribunal fédéral a admis mercredi son recours, au terme d'une audience publique, jugeant la décision de la commune insuffisamment motivée au regard des exigences posées par la Constitution. Les courtes interventions, devant l'assemblée communale, de deux citoyens qui s'irritaient de ce que la candidate ne travaillait pas ne peuvent tenir lieu de décision motivée, ont retenu les juges.

Le Tribunal fédéral a en revanche rejeté, par trois voix contre deux, le recours d'une ressortissante turque de Muttenz (BL), chargée de tâches d'éducation religieuse dans une mosquée de Bâle. Contrairement aux autorités communales de Muttenz, le Grand Conseil de Bâle-Campagne avait estimé qu'elle n'était pas assez intégrée et ne désirait d'ailleurs pas l'être davantage. Une appréciation fondée sur des éléments de fait, notamment sa quasi-absence de contacts avec la communauté suisse, que le Tribunal fédéral, tout bien considéré, a jugée suffisamment argumentée et défendable sur le fond, même si la Constitution fédérale prohibe les discriminations fondées sur les convictions religieuses.

Trois ans après leurs fameux arrêts du 9 juillet 2003 condamnant les naturalisations par voie de vote populaire, les juges fédéraux n'ont pas fini de débrouiller les problèmes que leurs décisions d'alors ont engendrés. Ils ont dû, mercredi, préciser une nouvelle fois la portée de leur jurisprudence, qui avait donné lieu à de très vives polémiques et au lancement, par l'UDC, d'une initiative populaire qui a, depuis, abouti. Dans le public, deux personnalités suivent attentivement l'argumentation des juges. Le secrétaire général de l'UDC, Gregor Rutz, a fait le déplacement de Zurich. A l'issue de l'audience, il s'étonne que dans un cas «aussi clair» que le deuxième - celui de la ressortissante turque de Muttenz -, deux juges sur cinq aient pu y voir une violation de la Constitution. Il continue à juger illégitimes les exigences fixées par le Tribunal fédéral en 2003. «Aucune loi ne dit que le refus de la naturalisation soit motivé, les juges fédéraux font ici de la politique, c'est cela qui me dérange.»

Le conseiller aux Etats radical argovien Thomas Pfisterer est venu lui aussi, mais avec ses étudiants en droit de l'Université de Saint-Gall et en qualité de professeur. Il est l'auteur d'une initiative parlementaire visant à concilier autant que possible - dans la perspective d'un contre-projet indirect à l'initiative de l'UDC - la jurisprudence de 2003 avec la tradition helvétique faisant de la naturalisation un acte souvent plus politique qu'administratif. «Le problème de fond reste la tension entre la démocratie directe et l'Etat de droit, mais le Tribunal fédéral et le parlement sont sur le même chemin», commentait mercredi Thomais Pfisterer, qui regrette pourtant que la commission compétente du Conseil national ait repoussé l'examen du projet approuvé par le Conseil des Etats en attendant que le gouvernement ait adopté son message sur l'initiative de l'UDC.

Il y a trois ans, le Tribunal fédéral avait dit que les décisions accordant ou refusant la naturalisation ne pouvaient être considérées comme purement politiques, et qu'elles devaient donc respecter les droits fondamentaux des candidats - le droit d'être entendu, de ne pas être traité de manière discriminatoire, et de recevoir une décision motivée. Cette dernière exigence, surtout, condamnait les naturalisations «par les urnes», où les candidatures sont soumises à un vote populaire. Cette jurisprudence n'excluait pas en revanche les naturalisations décidées par des assemblées de commune ou des parlements cantonaux, mais elle posait, là aussi, quelques gros problèmes de mise en œuvre. Car il est patent qu'un organe délibérant dont les fonctions sont d'abord politiques ne prend pas ses décisions comme une autorité administrative ou, mieux encore, un tribunal. Le refus d'une naturalisation doit être motivé, soit, mais comment et avec quel degré de précision? C'est à cette question que les juges, mercredi, ont dû répondre.

Dans l'affaire de Muttenz, les trois juges de la majorité ont semblé d'accord pour dire que les exigences ne devraient pas être trop élevées. Les «motifs» d'un refus reposent en partie au moins sur une fiction, observe ainsi le juge fédéral neuchâtelois Bertrand Reeb: il est impossible de savoir exactement ce qui se passe dans la tête d'un élu au moment où il vote. Le Neuchâtelois n'était pas au nombre des juges qui ont rendu les arrêts de 2003. Il fait ce qu'il peut pour que le Tribunal fédéral, aujourd'hui, en dépit de ce qu'il a affirmé il

y a trois ans, reconnaisse le caractère particulier des décisions en matière de naturalisation, qui ne sauraient être assimilées à des actes purement administratifs. «J'ai trouvé que nos décisions étaient trop techniques, trop abruptes, trop absolues», ne craint-il pas de dire. Admettons, raisonne Bertrand Reeb, que nous renvoyions l'affaire au Grand Conseil. Si c'est simplement pour lui faire dire avec d'autres mots que la candidate n'est pas suffisamment intégrée à ses yeux, cela ne sert à rien, conclut-il.
Arrêts 1P.570 et 324/2005.

Noble intention, résultat laborieux: au parlement de prendre le relais

Denis Masméjan

Commentaire.

L'intention était noble, le résultat laborieux. En proclamant, il y a trois ans, que les décisions en matière de naturalisation devaient obéir aux garanties de procédure dont bénéficie tout citoyen dans un Etat de droit, le Tribunal fédéral condamnait explicitement les naturalisations «par les urnes» - par voie de vote populaire. Logiquement, ses arrêts auraient dû amener les cantons et les communes de toute la Suisse à adopter un mode de naturalisation en tous points conforme aux exigences de la juridiction suprême. La réalité n'a qu'imparfaitement suivi. Les naturalisations décidées par les assemblées de commune ou les parlements cantonaux, qui n'ont pas été condamnées par Mon-Repos, n'en comportent pas moins une forte connotation politique, et la manière dont un éventuel refus peut être motivé continue à être juridiquement incertaine. La révision de la loi sur la nationalité en discussion au parlement fédéral devrait clarifier la situation, avant que l'initiative de l'UDC ne finisse par balayer les quelques garanties qu'apportaient, malgré tout, les décisions du Tribunal fédéral.

© Le Temps. Droits de reproduction et de diffusion réservés. www.letemps.ch