

Naturalisations à l'urne, entre droit et débat politique

Introduction

Les deux arrêts rendus par le Tribunal fédéral le 9 juillet 2003 en matière de naturalisation des étrangers¹ ont suscité un vif débat dans les médias helvétiques. Les réactions ont été d'une intensité extraordinaire comparé à l'écho habituel que rencontrent les décisions des juges fédéraux auprès du grand public. Tandis que certains se sont félicités d'une avance de l'Etat de droit, le Tribunal fédéral s'est aussi vu reprocher d'avoir abusé de son pouvoir en ayant pris une décision politique². Il aurait porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs³. La critique faite au Tribunal fédéral a pris plusieurs formes. Ainsi, on a pu lire qu'un conflit aussi important que celui opposant l'Etat de droit et la démocratie, les droits fondamentaux et les droits populaires, ne se devait pas d'être tranché par le juge mais par le souverain⁴. On a également pu lire que les juges auraient tranché ce conflit en faveur de l'Etat de droit, ceci au détriment du principe démocratique⁵. Il a été reproché au Tribunal fédéral d'avoir rendu ces arrêts au moment même où les Chambres fédérales étaient saisies de la réforme du droit de la nationalité⁶, qu'il s'agissait de décisions politiques dans la mesure où les arrêts ont provoqué des réactions politiques, et que les juges devaient éviter cela⁷. Pour d'autres, ces arrêts sont politiques parce qu'ils remettent en question leur idée de la démocratie directe ou parce qu'ils limitent l'exercice des droits politiques⁸.

Il s'agit là de reproches très graves. La qualification de ces arrêts de « décisions politiques » remet en question leur légitimité même. Le Tribunal fédéral, en tant qu'« autorité judiciaire suprême de la

¹ ATF 129 I 217, ATF 129 I 232.

² Etienne Grisel, *Les étrangers ont-ils ou non un droit à la naturalisation ?*, Le Temps, 29 septembre 2003 ; cf. les exemples cités par Ulrich Zimmerli, *Die vom Volk erlassene Verfassung gilt auch für den Souverän*, NZZ, 24 juillet 2003.

³ Gregor A. Rutz, *Richterstaat contra Demokratie*, NZZ, 24 juillet 2004.

⁴ Le Temps, 24 juillet 2003 ; Etienne Grisel, *loc. cit.*

⁵ Sonntagszeitung, 21 juillet 2003.

⁶ Sonntagszeitung, 21 juillet 2003 ; Le Temps, 24 juillet 2003 ; Tribune de Genève, 25 juillet 2003.

⁷ Le Temps, 29 juillet 2003.

⁸ Gregor A. Rutz, *loc. cit.*

Confédération »⁹, est tenu d'appliquer les lois fédérales et le droit international¹⁰ adoptés par « la politique » et de ne pas lui-même « faire de la politique ».

Partant du principe que le droit et la politique ont toujours quelque chose en commun¹¹, la présente contribution se veut d'examiner la pertinence de la qualification des arrêts du Tribunal fédéral « d'arrêts politiques ». Pour ce faire, nous rappellerons d'abord brièvement le contenu des arrêts contestés (I). Nous poserons ensuite la question de savoir selon quels critères peuvent être distingués les actes étatiques de nature politique des autres actes étatiques (II). Finalement, nous examinerons les critiques (dis-)qualifiant les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 d'arrêts politiques (III).

I. Les arrêts contestés

Lors d'un vote populaire à l'urne en l'an 2000, les citoyens de la commune lucernoise Emmen ont approuvé la naturalisation de tous les candidats originaires d'Italie, tout en refusant la naturalisation de tous les autres candidats, ces derniers provenant majoritairement de l'ex-Yougoslavie. Dans l'arrêt « Emmen »¹², le Tribunal fédéral a reconnu aux candidats refusés la qualité pour recourir contre cette décision sur la base de la violation du principe de non-discrimination et de la violation des garanties de procédure. Il a conclu qu'il y avait discrimination lors du vote populaire relatif aux demandes de naturalisation des candidats, et que l'obligation de motiver la décision a été violée. L'arrêt n'annule cependant pas le vote populaire. Il annule uniquement la décision du Conseil d'Etat lucernois confirmant le refus par les citoyens d'Emmen d'octroyer la nationalité suisse aux recourants. Le Tribunal fédéral a ainsi laissé aux autorités cantonales et communales compétentes la responsabilité de décider de la suite de la procédure de naturalisation des candidats refusés et de remplacer la procédure jugée inconstitutionnelle par une procédure respectant la Constitution fédérale.

Dans l'arrêt « SVP Zurich »¹³, le Tribunal fédéral a jugé contraire au droit fédéral une initiative populaire cantonale visant à introduire le référendum obligatoire pour les décisions de naturalisation. Il a constaté que le vote à l'urne sur les demandes de naturalisation est incompatible avec l'exigence constitutionnelle de motiver toute décision (prise par un organe étatique).

⁹ Art. 188 al. 1 Cst.

¹⁰ Art. 191 Cst.

¹¹ Brunner, BO 2003 E 1153.

¹² ATF 129 I 217.

¹³ ATF 129 I 232.

De plus, la nécessaire information des citoyens sur les données relatives aux candidats à la naturalisation portait atteinte à la sphère privée de ces candidats. Le Tribunal fédéral a ainsi constaté pour la première fois que la Constitution n'impose des limites non seulement au droit d'initiative, mais également au droit de référendum.

II. La distinction entre les actes politiques et les autres actes étatiques

Est-il justifié de qualifier ces deux arrêts de décisions politiques ? Afin d'y répondre, nous tenterons en premier lieu de clarifier la notion de « décision politique ». Afin d'éviter une confusion entre la notion juridique de « décision » et le terme de « décision politique » utilisé par les critiques des arrêts du Tribunal fédéral, le terme « décision politique » sera remplacé ci-dessous par « acte politique ».

La notion d'« acte politique » n'est pas juridique. Le droit public distingue entre les activités de l'Etat qui prennent la forme de normes et celles qui prennent la forme de décisions.¹⁴ Les normes ou règles de droit sont caractérisées par leur généralité et leur abstraction tandis que les décisions sont individuelles et concrètes. D'une manière générale, les normes sont adoptées par le pouvoir législatif, et l'application des normes se fait sous la forme de décisions par les autorités administratives (actes administratifs) ou judiciaires (jugements). La distinction entre norme et décision correspond donc à celle qui est faite entre création et application du droit¹⁵.

L'adoption de normes par le législateur constitue le résultat d'un processus politique. Il est alors possible de décrire la décision d'adopter - ou non - une norme, ainsi que la fixation de son contenu, comme des actes politiques. Ces actes, dans les limites imposées par la Constitution, sont discrétionnaires. En revanche, les décisions qui résultent de l'application des normes sont des actes administratifs ou des jugements. Tandis que le législateur bénéficie d'une grande marge de manœuvre en matière d'actes politiques, les décisions des autorités administratives et des autorités judiciaires sont largement prédéterminés par les normes¹⁶.

¹⁴ Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, Berne 2000, n. 1687.

¹⁵ Idem., n. 1708.

¹⁶ En vertu de l'art. 29 Cst., un individu qui est partie dans une procédure judiciaire ou administrative bénéficie du droit d'être entendu. Il a donc droit à une décision motivée. Cependant, le droit d'être entendu ne peut pas être invoqué lors d'une procédure législative ; ATF 129 I 232 c. 3.2 p. 236 s et les arrêts cités.

L'auteur d'un acte étatique

La distinction entre la création des normes par des actes politiques et l'application des normes par des décisions administratives et judiciaires fait référence aux organes de l'Etat tels qu'ils résultent du principe de la séparation des pouvoirs. L'acte politique de création des normes est réservé au législateur, tandis que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sont chargés de l'application des normes.

Selon cette approche strictement formelle, il conviendrait de qualifier un acte en fonction de l'appartenance de son auteur à l'un des pouvoirs de l'Etat, à savoir le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire. Un acte serait politique s'il est pris par l'Assemblée fédérale ou le peuple, et ne le serait pas s'il émane du gouvernement ou du juge. Un acte d'un tribunal ne serait donc *a priori* jamais un acte politique.

Toutefois, l'application stricte de cette approche méconnaît le fait que la séparation des pouvoirs n'est pas réalisée de manière absolue par la Constitution fédérale. De nombreux exemples illustrent le fait que les différents organes de l'Etat ont des compétences qui ne correspondent pas à leur fonction primaire selon le modèle de la séparation des pouvoirs¹⁷. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale coopèrent lors de l'élaboration des lois et le Conseil fédéral est compétent pour édicter des règles de droit dans la mesure où les lois l'y autorisent¹⁸. Dans ce sens, nombre d'actes du Conseil fédéral pourraient être qualifiés d'actes politiques. D'autre part, l'Assemblée fédérale prend des décisions d'application de normes générales et abstraites sous la forme d'arrêtés fédéraux¹⁹. Le Tribunal fédéral est quant à lui aussi compétent pour édicter des normes, même s'il s'agit de domaines très limités²⁰. Certains de ses arrêts contiennent des règles de droit qui pourraient figurer dans des lois²¹. Ces arrêts ont pourtant été rendus en application de normes constitutionnelles et législatives. S'agit-il pour autant d'actes politiques ?

Une définition formelle de « l'acte politique » qui se base uniquement sur son auteur méconnaît la nécessaire relativisation de la distinction entre la norme et la décision. L'ensemble des actes étatiques ne peut être attribué à

¹⁷ Ulrich Haefelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^{ème} éd., Zurich 2001,

n. 1420 ss.

¹⁸ Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *op. cit.*, Vol. I, n. 1678.

¹⁹ Idem, n. 1433.

²⁰ Ulrich Haefelin/Walter Haller, *op. cit.*, n. 1752.

²¹ Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *op. cit.*, Vol. I, n. 1678.

l'une des deux catégories. Il existe des actes intermédiaires (par ex. les décisions générales) et certains actes étatiques ne sont ni des normes, ni des décisions (par ex. les messages, les rapports explicatifs avant les votations)²². En ce qui concerne ces derniers qui sont élaborés par le Conseil fédéral, il est difficile d'affirmer qu'ils n'ont pas de portée politique.

Le seul critère de l'auteur d'une décision ne permet pas de distinguer clairement un acte politique des autres actes étatiques. Existe-t-il une définition matérielle permettant de qualifier un acte comme politique en fonction de son contenu ?

La fonction d'un acte étatique

Nous avons affirmé ci-dessus que la création du droit était réservée à la politique, contrairement à l'application du droit. Ce propos doit toutefois être nuancé.

Dans la réalité, il n'est pas possible de distinguer strictement la création du droit de son application. Les actes administratifs et les jugements ne peuvent pas être déduits de manière automatique des normes adoptées par le législateur. Il incombe régulièrement au juge et à l'administration d'interpréter les normes, ce qui implique aussi des jugements de valeur. La création du droit ne s'arrête pas à l'adoption des normes, celles-ci doivent au contraire être complétées et concrétisées lors de leur application²³.

Si on se base sur la fonction des actes, à savoir la création ou l'application du droit pour distinguer les actes politiques des autres actes étatiques, de nombreux actes administratifs et jugements pourraient alors être qualifiés d'actes politiques. Cela est possible, mais ainsi comprise, la notion d'acte politique reste floue et sans pertinence. Elle n'a pas de portée juridique.

S'il existe alors des actes qui peuvent clairement être qualifiés d'actes politiques à l'instar de l'adoption d'une norme par le parlement, la notion d'acte politique n'est toutefois pas assez précise pour permettre une distinction entre les actes administratifs et les jugements de nature « politique » et ceux qui ne le sont pas.

La qualification des arrêts du Tribunal fédéral d'actes politiques n'a donc pas de conséquences en droit. Il convient néanmoins d'examiner les

²² Idem, n. 1697 ss.

²³ Idem, n. 1708/9 ; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *op. cit.*, n. 83 et n. 85 – 89.

différents raisonnements derrière cette qualification. Contrairement au critère abstrait de la nature politique d'un arrêt, il s'agit là d'arguments juridiques concrets.

III. La portée des critiques

La qualification des arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 d'arrêts politiques laisse entendre que les juges ont dépassé leurs compétences. La question que vient de trancher le Tribunal fédéral serait d'une telle importance qu'il n'appartiendrait pas au juge mais au législateur de décider. Le Tribunal fédéral aurait porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en s'appropriant le rôle législatif.

En effet, le Tribunal fédéral a jugé que les naturalisations par vote populaire à l'urne sont inconstitutionnelles, alors que cette procédure est pratique courante dans plusieurs cantons suisses²⁴. Il a ainsi posé une règle qui dépasse les cas concrets des villes de Zurich et d'Emmen, et qui, de fait, a un caractère général et abstrait.

La compétence formelle du juge

Le Tribunal fédéral a-t-il pour autant violé le principe de la séparation des pouvoirs ? Ce dernier est concrétisé par le principe de la légalité, principe qui coordonne de manière concrète les compétences du législatif, de l'exécutif et du judiciaire et qui légitime leurs interventions et leurs activités²⁵. Leurs compétences respectives sont définies dans la Constitution et les lois. Sur la base du droit en vigueur, le juge examine la recevabilité d'un recours²⁶. Si le recours est recevable, le juge est compétent. Le juge a non seulement le droit de rendre un jugement, mais il en a l'obligation²⁷.

Dans l'arrêt « Emmen », le Tribunal fédéral a admis qu'un intérêt juridiquement protégé découle directement du principe de non-discrimination et que les recourants avaient donc qualité pour recourir sous

²⁴ Dans les cantons suivants la naturalisation des étrangers se faisait, à la date des arrêts et dans certaines communes, par vote populaire à l'urne : AG, AI, AR, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, ZG ; Peter Wicki, Dominique Strebel, *Einige Gemeinden verhalten sich bockig*, plädoyer 5/03, p. 40 s ; NZZ, 10 juillet 2003 ; Le Temps, 24 juillet 2003.

²⁵ Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *op. cit.*, Vol. I, n. 1667 et n. 1679.

²⁶ Pour le recours de droit public auprès du Tribunal fédéral, cf. art. 84 ss OJ (RS 173.110).

²⁷ Art. 29 al. 1 Cst.

l'angle de l'art. 88 OJ²⁸, ce qui n'était pas le cas auparavant²⁹. En revanche, il a suivi sa jurisprudence constante selon laquelle l'interdiction de l'arbitraire ne confère pas à elle seule un intérêt juridiquement protégé, estimant que le recours pour arbitraire n'avait en l'espèce pas de portée indépendante par rapport au recours pour discrimination³⁰. De plus, le recours était recevable dans la mesure où les recourants alléguaient la violation de garanties de procédure cantonales et constitutionnelles, y compris l'obligation de motiver une décision³¹.

Dans l'arrêt « SVP Zurich », le recours était dirigé contre la décision du Conseil d'Etat³² qui avait confirmé une décision de la municipalité de la ville de Zurich³³ constatant l'invalidité de l'initiative populaire « Soumettre les naturalisations au peuple ! ». Le Tribunal fédéral a constaté que les recourants avaient qualité pour former un recours pour violation des droits politiques au sens de l'art. 85 let. a OJ.

Dans les deux cas d'espèce, la recevabilité des recours était donc motivée en droit, et non pas par des considérations politiques. Formellement, le Tribunal fédéral était compétent, et de ce point de vue, il est difficile d'argumenter qu'il aurait violé la séparation des pouvoirs.

La justiciabilité des questions politiquement importantes

Certaines des critiques à l'égard des arrêts portent sur l'importance politique de la question des naturalisations par vote populaire à l'urne. Selon ces critiques, le conflit opposant l'Etat de droit et la démocratie ne devait pas être tranché par le juge mais par le souverain. Le fait que les Chambres fédérales aient été saisies de la réforme du droit de la nationalité aurait dû empêcher le Tribunal fédéral de rendre un arrêt en la matière.

²⁸ Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS173.110) ; ATF 129 I 217, c. 1.1.

²⁹ Voir à ce sujet Yvo Hangartner, *Neupositionierung des Einbürgerungsrechts – Bemerkungen aus Anlass der Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003*, PJA 1/2004, p. 9 s ; La solution adoptée par le Tribunal fédéral permet de respecter l'obligation de la Suisse en vertu de l'art. 6 de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104) d'assurer une voie de recours effective devant les tribunaux nationaux compétents contre tous actes de discrimination raciale.

³⁰ ATF 129 I 217, c. 1.3.

³¹ ATF 129 I 217 c. 1.4.

³² Regierungsrat.

³³ Gemeinderat der Stadt Zürich.

Il en va de même de la critique affirmant que les arrêts du Tribunal fédéral devraient éviter de provoquer des réactions politiques : c'est une façon de dire que le juge devrait se taire lorsqu'une question est politiquement importante.

Certes, dans l'intérêt de l'indépendance des juges, de la crédibilité et de l'acceptation de la jurisprudence, il n'est pas souhaitable que tous les arrêts suscitent des débats politiques. Mais ces mêmes arguments peuvent aussi être invoqués pour plaider contre une justice qui évite à tout prix de prendre position sur des questions d'une certaine importance politique.

Le juge rend régulièrement des arrêts en matière de droits politiques. Ainsi, il peut constater l'invalidité d'une initiative populaire³⁴, ou, *in extremis*, annuler le résultat d'une votation populaire. Cela se passe souvent sans que les réactions soient aussi vives comme celles qui ont suivi les arrêts du 9 juillet 2003. Mais ce n'est pas la première fois que le Tribunal fédéral doit statuer sur des questions aussi importantes politiquement. A titre d'exemple, on peut mentionner l'arrêt Rohner³⁵ qui a eu pour conséquence l'introduction du droit de vote des femmes dans le canton d'Appenzell Rhôdes-intérieurs ou les arrêts concernant le rattachement du district de Laufon au Canton de Bâle-Campagne³⁶. Le Tribunal fédéral a aussi la tâche d'annuler des lois cantonales en cas d'incompatibilité avec le droit fédéral³⁷ - cela même si ces lois ont été adoptées par référendum. Les arrêts de l'autorité judiciaire suprême de la Confédération ont donc quelquefois des conséquences politiques. Cela est normal et d'ailleurs inhérent à sa fonction³⁸. L'importance politique d'une question ne peut pas être un critère de (non-) recevabilité d'un recours.

Quant au moment opportun d'un jugement, le juge n'est pas libre d'attendre l'aboutissement d'une éventuelle modification législative. Il doit appliquer le droit en vigueur et rendre un jugement dans un délai raisonnable³⁹. Si le Tribunal fédéral avait attendu le résultat de la révision de la loi sur la nationalité en cours devant les Chambres fédérales⁴⁰, on

³⁴ Pour un exemple récent, v. ATF 1P.27/2003.

³⁵ ATF 116 Ia 359.

³⁶ ATF 114 Ia 427 et ATF 117 Ia 41.

³⁷ Art. 49 Cst.

³⁸ Ulrich Zimmerli, *Die vom Volk erlassene Verfassung gilt auch für den Souverän*, NZZ, 24 juillet 2003.

³⁹ Art. 29 al. 1 Cst.

⁴⁰ <http://www.parlament.ch/f/homepage/do-dossiers-az/do-buergerrecht.htm>, accédé en juin 2004.

aurait ainsi pu lui reprocher - et à juste titre - de commettre un déni de justice⁴¹.

Le rôle de la politique

Les juges ont donc simplement appliqué le droit en vigueur. Ils ont veillé à ce que, dans un cas concret, la Constitution soit respectée⁴². Ils n'ont pour autant pas décidé une fois pour toutes car dans notre démocratie directe le dernier mot appartient toujours au peuple. D'un côté, le peuple peut, lui-même ou par le biais de ses représentants, limiter les compétences du juge, et d'un autre côté, modifier le droit en matière de naturalisations.

Selon l'art 29a 2^e phrase Cst., qui n'est pas encore entré en vigueur, « *la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels* »⁴³. Il reviendrait donc à « la politique » de décider de domaines qui devraient échapper à un contrôle judiciaire. L'exclusion de l'accès au juge doit toutefois être justifiée par des motifs spécifiques « *tels que le défaut de « justiciabilité » (par ex. actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle d'un juge), [ou] des arguments relevant de la séparation des pouvoirs, liés à l'organisation particulière des droits de participation démocratique dans un canton (par ex. actes du Parlement soumis au référendum)* »⁴⁴. Au niveau fédéral, l'Assemblée fédérale peut décider d'exceptions à la garantie de l'accès au juge sous la forme de lois⁴⁵.

Si des acteurs politiques estiment qu'il y a un conflit entre l'Etat de droit et le principe démocratique et que la solution qui découle du droit en vigueur n'est pas satisfaisante, ils peuvent - en principe - envisager une modification du droit. En effet, suite aux arrêts contestés du Tribunal fédéral, plusieurs initiatives parlementaires et cantonales ont été déposées⁴⁶.

⁴¹ Ulrich Zimmerli, *loc. cit.*

⁴² Andreas Auer, *Tribunal fédéral et naturalisations* : « *Le peuple n'est pas par essence au-dessus des lois* », *Le Temps*, 8 octobre 2003 ; Ulrich Zimmerli, *loc. cit.*

⁴³ Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice (FF 1999 7831), accepté par le peuple et les cantons le 12 mars 2000 (FF 2000 2814).

⁴⁴ FF 1997 I 531 ; La doctrine semble interpréter l'article 29a 2^e phrase Cst. de manière restrictive, cf. Bernhard Waldmann, *Justizreform und öffentliche Rechtspflege – quo vadis ?*, PJA 7/2003 p. 747, 751, n. 37.

⁴⁵ Voir à ce sujet René Rhinow, *Neuere Entwicklungen im Öffentlichen Prozessrecht*, SJZ 99 (2003), p. 517, 520.

⁴⁶ Initiative parlementaire 03.454 déposée le 3 octobre 2003 au Conseil d'Etat par Thomas Pfisterer ; Initiative parlementaire 03.455 déposée le 3 octobre 2003 au Conseil

Elles visent à restreindre ou exclure l'accès aux tribunaux dans les procédures de naturalisation et à garantir aux communes le libre choix entre les différentes procédures de naturalisation, y compris la naturalisation par vote populaire à l'urne. Parallèlement, le lancement d'une initiative populaire a été annoncé. Elle vise à ancrer dans la constitution le droit des communes d'effectuer des naturalisations par vote populaire à l'urne, et aussi à exclure un droit de recours matériel contre les refus de naturalisation⁴⁷.

Si une modification est élaborée par l'Assemblée fédérale, elle doit être conforme à la Constitution et au droit international. La solution choisie devra notamment respecter le fait que la compétence de la Confédération se limite à édicter des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons⁴⁸. Elle devra aussi tenir compte de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴⁹. D'une manière générale, le législateur est tenu de réaliser les droits fondamentaux⁵⁰. A ce titre, il doit tenir compte des arrêts du Tribunal fédéral constatant que les naturalisations par vote populaire à l'urne sont incompatibles avec le principe de non-discrimination et le droit d'être entendu. Une éventuelle initiative populaire devra quant à elle respecter les règles impératives du droit international⁵¹.

Finalement, il convient de rappeler que le Tribunal fédéral n'a pas décidé de l'octroi de la naturalisation aux candidats refusés. Il a seulement énoncé les exigences minimales que la procédure de naturalisation doit respecter en vertu de la Constitution fédérale. C'est le rôle des autorités cantonales et communales de trouver des solutions qui respectent ces exigences⁵².

Conclusion

Le droit ne distingue pas les arrêts politiques des arrêts qui ne le sont pas. Dès lors qu'un tribunal est compétent pour entrer en matière, sa décision est de nature juridique, alors même que cette décision a pour objet les droits politiques ou une question jugée importante par les autorités

d'Etat par Rudolf Joderer ; Initiative cantonale 03.317 déposée le 10 novembre 2003 par le Canton de Schwyz.

⁴⁷ http://www.svp.ch/index.html?page_id=654&l=3, accédé en juin 2004.

⁴⁸ Art. 38 al. 2 Cst.

⁴⁹ Voir supra, n. 29.

⁵⁰ Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *op. cit.*, Vol. II, Berne 2000, n. 116 ; Ulrich Haefelin/Walter Haller, *op. cit.*, n. 273.

⁵¹ Art. 75 al.1 Loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1).

⁵² Pour un aperçu des solutions envisagées, cf. Peter Wicki, Dominique Strelbel, *Einige Gemeinden verhalten sich bockig*, plädoyer 5/03, p. 39 ss.

politiques. La nature « politique » d'une question n'est donc pas un critère permettant de conclure à l'incompétence du juge.

Certes, les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 suscitent des questions politiques, car ils obligent de nombreuses communes à réaménager leurs procédures de naturalisation. Toujours est-il que ces arrêts sont motivés en droit et ne sont pas le résultat de considérations politiques. La qualification abstraite d'arrêts de « politiques » n'a aucune portée juridique.

Les arguments invoqués pour cette qualification – notamment le reproche de la violation du principe de la séparation des pouvoirs – ne sont pas non plus convaincants. Le Tribunal fédéral a constaté la violation de droits constitutionnels dans des cas concrets, et il a ainsi rempli son rôle dans un Etat fondé sur le droit.

L'approche qui voit dans la question des naturalisations des étrangers un conflit entre l'Etat de droit et le principe démocratique, conflit qui doit être tranché en faveur de l'un ou de l'autre, méconnaît au fond que dans une démocratie la réalisation des droits fondamentaux incombe à tous les acteurs étatiques. Ce n'est donc ni la tâche exclusive du judiciaire, ni la tâche exclusive du législateur, et encore moins la tâche exclusive de l'exécutif.