ATF 146 I 83 | TF, 13.11.19, 1C_337/2019*

Une disposition cantonale introduisant une présomption selon laquelle le critère de naturalisation relatif à la connaissance des conditions de vie en Suisse est rempli dès lors que le requérant a effectué tout son cursus scolaire obligatoire dans le pays n'est pas arbitraire et ne porte pas atteinte aux principes de primauté du droit fédéral et de l'autonomie communale.

Faits

En octobre 2017, le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville édicte une nouvelle loi cantonale sur la nationalité (ci-après la LN/BS), afin de se conformer à la modification de la Loi fédérale sur la nationalité (LN) intervenue en 2014. La LN/BS contient notamment un § 11 intitulé « Familiarité avec les conditions de vie locales et en Suisse » (*Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen*), dont l'al. 1 précise les différentes conditions. La première est donnée au § 11 al. 1 let. a LN/BS et exige des requérants qu'ils possèdent des connaissances géographiques, historiques, politiques et sociales de base aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le § 11 al. 2 LN/BS précise que cette condition est présumée remplie lorsque le requérant a effectué l'intégralité de sa scolarité obligatoire en Suisse, dont tout le niveau secondaire I dans le canton de Bâle-Ville.

Les communes de Bâle, Riehen et Bettingen recourent contre cette loi et requièrent la suppression du § 11 al. 2 LN/BS, au motif que celui-ci est inéquitable et arbitraire et viole les principes de primauté du droit fédéral et de l'autonomie communale.

Le Tribunal fédéral est appelé à se prononcer sur la conformité du § 11 al. 2 LN/BS au droit supérieur.

Droit

Sous l'angle de la recevabilité, les recourantes s'adressent d'abord au Tribunal fédéral, mais ce dernier transfère l'affaire à la Cour d'appel bâloise, qui se trouve être compétente en tant que cour constitutionnelle. En effet, la Constitution bâloise (Cst./BS) prévoit une exception à l'absence de contrôle abstrait des lois cantonales en cas d'invocation de l'autonomie

communale, de sorte que l'adoption de la LN/BS ne constitue pas un acte de dernière instance directement attaquable auprès du Tribunal fédéral. Suite au rejet de leur recours par la Cour d'appel de Bâle, les communes de Bâle, Riehen et Bettingen forment un recours auprès du Tribunal fédéral, sur la base de l'art. 87 al. 1 LTF. L'art. 89 al. 2 let. c LTF leur confère la qualité pour recourir.

S'agissant du fond, étant donné que les recourantes n'ont pas démontré que la Constitution cantonale bâloise leur accorderait une autonomie plus étendue que celle découlant de la Constitution fédérale, le Tribunal fédéral se fonde sur la garantie de l'art. 50 al. 1 Cst. féd., selon laquelle l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Le Tribunal fédéral précise que, bien que l'art. 37 al. 1 Cst. féd. prévoie l'existence d'un droit de cité communal, l'art. 38 Cst. féd., qui règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, n'oblige pas ces derniers à réserver aux communes la compétence d'accorder ce droit de cité. Cela ressort également de l'art. 13 al. 2 LN, selon lequel la décision de naturalisation est subordonnée à l'approbation de l'autorité cantonale.

Selon le Tribunal fédéral, il ressort de l'art. 64 Cst./BS que les communes bâloises ont certes la compétence d'octroyer le droit de cité communal. Cela étant, la détermination de la procédure et des conditions matérielles applicables relève de la compétence du canton, dans la mesure où elles n'ont pas été réglées par la Confédération.

Le Tribunal fédéral constate que la nouvelle loi cantonale maintient la compétence des communes, fixée dans l'Ordonnance relative à la LN/BS, de vérifier le respect des conditions matérielles de naturalisation, notamment par le biais d'un entretien. Il souligne que la disposition attaquée ne fait qu'introduire une présomption légale pour un critère de naturalisation spécifique et qu'il s'agit donc non pas de la définition matérielle d'une condition nécessaire, mais d'une règle procédurale en matière de preuve. Le Tribunal fédéral ajoute que le canton de Bâle-Ville peut tout à fait introduire des règles de preuve schématiques, pour autant qu'elles soient basées sur des raisons objectives et sérieuses, qu'elles ne créent pas d'inégalités et qu'un examen individuel de chaque cas particulier demeure garanti. Étant donné que le § 11 al. 2 LN/BS ne règle qu'un aspect de la condition de la familiarité avec les conditions de vie en Suisse et ne touche pas les autres critères de

naturalisation, l'entretien mené par la commune conserve tout son sens. Les communes sont uniquement tenues de s'abstenir de contrôler le critère en question lorsque les conditions de le § 11 al. 2 LN/BS sont remplies, de sorte que leur compétence de base pour l'octroi du droit de cité communal n'est pas remise en cause.

Le Tribunal fédéral cite l'exemple de l'art. 6 al. 2 lit. b et c OLN, qui introduit une présomption analogue à celle du § 11 al. 2 LN/BS en ce qui concerne l'apprentissage des langues, afin de démontrer que ce type de schématisation n'est pas étranger au droit fédéral. Il relève en outre que la supposition selon laquelle l'école obligatoire est à même de transmettre aux écoliers les connaissances de base requises quant aux caractéristiques géographiques, historiques, politiques et sociales de la Confédération, du canton et de la commune ne paraît pas inadéquate, de sorte que la réglementation attaquée n'est pas arbitraire ou inéquitable.

Le Tribunal fédéral conclut que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, en particulier les principes de primauté du droit fédéral et de l'autonomie communale, et rejette le recours.

Proposition de citation : Marion Chautard, La présomption de connaissance de la Suisse pour la naturalisation, in: https://lawinside.ch/855/