Décision

sur recours de

recourante

contre

Einwohnergemeinde agissant par son conseil municipal,

intimée

concernant la décision du 22.06.2015 (refus de promesse d'admission au droit de cité communal)

1. Faits

1.1 Le 17.01.2013, a déposé auprès de la commune une demande visant à l'obtention de la promesse d'admission au droit de cité communal en vue d'une naturalisation. Par décision du 22.06.2015, le Conseil municipal de la commune a refusé la promesse d'admission au droit de cité communal de , estimant sa situation financière en tant qu'indépendante peu claire.

1.2 Par recours du 20.07.2015 déposé auprès de la Préfecture de , s'oppose à la décison de la commune du 22.06.2015 demandant qu'elle soit annulée et que la promesse au droit de cité communal lui soit octroyé. Elle estime qu'un budget complet et détaillé et des informations complémentaires ont été fournis à l'intimée et elle se déclare prête à fournir d'autres pièces si nécessaire.

1.3 Par ordonnance du 21.07.2015, la Préfecture de a donné acte à la recourante du dépôt de son recours, en a transmis une copie à l'intimée, la priant de lui faire parvenir une réponse au recours jusqu'au 25.08.2015.

1.4 Par courrier du 05.08.2015, l'intimée a demandé une prolongation de délai pour produire sa réponse au recours jusqu'au 25.09.2015, prolongation qui a été accordée par la Préfecture.

1.5 Dans sa réponse au recours du 24.09.2015, l'intimée conclut au rejet du recours.

1.6 Par courrier du 19.11.2015, l'avocat de la recourante a envoyé sa note d'honoraires relative à ses dépens à l'instance de recours pour un montant total de CHF

1.7 Par ordonnance du 20.11.2015, l'instance de recours a demandé à l'intimée de se prononcer dans un délai de 10 jours sur la facture présentée par l'avocat de la recourante.

1.8 Par courriel du 01.12.2015, l'intimée renonce à fournir une prise de position concernant les honoraires de l'avocat de la recourante.

2. Considérants

2.1 En vertu de l'art. 21 al. 1 LDC[1] en relation avec l'art. 1 LDC, la procédure concernant l'acquisition et la perte du droit de cité communal et cantonal est régie par la LPJA[2]. Les décisions du conseil municipal sont susceptibles de recours auprès de la préfecture compétente (art. 21 al. 1 LDC en corrélation avec l'art. 63 al. 1 lit a LPJA). La recourante étant directement concernée par la décision du 22.06.2015, elle a qualité pour agir (art. 65 al. 1 lettre b LPJA). Le recours du 20.07.2015 respectant la forme (art. 32 LPJA) et les délais légaux, il doit être déclaré recevable.

2.2 A la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton (art. 37 al. 1 Cst[3]). Selon le droit fédéral, les ressortissants et ressortissantes étrangers acquièrent la nationalité suisse par la naturalisation dans un canton et une commune (art 12 al. 1 LN[4]).

2.3 La Confédération fixe les conditions minimales pour l'obtention d'une autorisation de naturalisation aux articles 13 ss LN. Selon l'art. 14 LN (**aptitude**) le candidat à la naturalisation doit démontrer qu'il s'est intégré dans la communauté suisse (lettre a), qu'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (lettre b), qu'il se conforme à l'ordre juridique suisse (lettre c) et qu'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (lettre d).

Selon l'art. 7 al. 3 ConstC[5], le droit de cité est notamment refusé à quiconque a été condamné pour un crime par un jugement entré en force ou à quiconque a été condamné par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins pour une infraction (lettre a), bénéficie des prestations de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues (lettre b), ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle (lettre c), ne peut justifier de bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire (lettre d), ne dispose pas d'une autorisation d'établissement (lettre e).

---

[1] Loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal du 09.09.1996 (Loi sur le droit de cité, LDC ; RSB 121.1).
[2] Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 23.05.1989 (LPJA ; RSB 155.21).
[3] Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.04.1999 (Cst ; RS 101).
[4] Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29.09.1952 (Loi sur la nationalité, LN, RS 141.0).
[5] Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (ConstC ; RSB 101.1).

2.4 Au niveau de la **condition de résidence**, selon l'art. 15 LN, l'étranger ne peut demander une autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. En vertu de l'art. 8 al. 1 LDC[6], les ressortissants et ressortissantes étrangers qui remplissent les conditions nécessaires à l'octroi de l'autorisation de naturalisation accordée par la Confédération peuvent solliciter le droit de cité d'une commune municipale s'ils y vivent depuis au moins deux ans sans interruption au moment où ils déposent leur demande.

2.5 La demande de ressortissants étrangers présentée à la commune de naturalisation sera accompagnée, au niveau de la **constitution du dossier** au sens de l'art. 11 ONat[7], de divers documents, soit, outre les attestations de l'état civil (lettre a) et de résidence (lettres b et c) ou d'autorisation d'établissement (lettre k), d'un extrait du casier judiciaire central (lettre d), d'un extrait du registre des poursuites et des faillites concernant les procédures en cours et les actes de défaut de biens délivrés dans les cinq dernières années (lettre e), d'une attestation du paiement des impôts (lettre f), d'une attestation de réussite du test de naturalisation visé à l'article 11a (lettre g), de documents attestant que la personne requérante n'a pas perçu de prestations d'aide sociale au cours des dix dernières années ou les a remboursées (lettre h) et d'une attestation de bonnes connaissances de la langue de l'arrondissement administratif concerné au sens de l'article 11[e] (lettre i).

2.6 Selon l'art. 14 al. 2 LDC, la commune qui a reçu une demande d'admission au sens de l'art. 14 al. 1 LDC mène l'enquête. Selon l'art. 13 al. 1 ONat la commune vérifie dans son enquête que les conditions d'aptitude exigées par le droit fédéral dans l'art. 14 LN sont remplies.

2.7 Selon l'art. 7 al. 4 ConstC, nul ne peut se prévaloir du droit de cité et selon l'art. 16 al. 1 LDC, il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité.

2.8 L'ISCB 1/121.1/1.1[8], précise également les conditions à respecter en cas de naturalisation.

2.9 Il s'agit d'examiner in casu si les exigences légales nécessaires à l'obtention d'une promesse d'admission au droit de cité communal en vue d'une naturalisation sont remplies par la recourante, respectivement d'évaluer les raisons qui ont conduit l'intimée à rendre une décision négative.

2.10 La recourante, née le , est de nationalité Elle vit depuis plus de 15 ans dans la commune soit depuis le 22.03.2000, et remplit les conditions de l'art. 15 LN et de l'art. 8 al. 1 LDC au niveau de la durée de la résidence. La condition de l'aptitude au sens de l'art. 14 LN ne donne pas lieu à contestation, l'intimée estimant que la recourante est suffisamment intégrée dans la communauté suisse. Quant aux exigences relatives à la constitution du dossier de l'art. 11 ONat, l'avocat de la recourante relève que son casier judiciaire est vierge, qu'elle n'a ni poursuites ni actes de défaut de biens, qu'elle n'a jamais été soutenue par l'aide sociale[9]. L'intimée ne conteste pas ces différents points, estimant que la recourante remplit les conditions de base en vue de la naturalisation (« Sie erfüllt grundsätzlich die Vorraussetzungen für eine Einbürgerung »)[10].

---

6 Loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal du 09.09.1996 (Loi sur le droit de cité, LDC ; RSB 121.1).

7 Ordonnance sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité du 01.03.2006 (Ordon nance sur la naturalisation, RSB 121.111).

8 Information systématique des communes bernoises du 24.06.2014 (ISCB 1/121.1/1.1).

9 Recours du 20.07.2015.

10 Décision de la commune d'Ipsach du 22.06.2015.

2.11 Le point litigieux, respectivement l'objet du recours porte sur l'appréciation faite par la commune de la situation financière de la recourante, cette dernière étant indépendante et au bénéfice depuis le 09.01.2007 d'une autorisation d'exploiter A pour le Suite à la première discussion avec la recourante en date du 16.04.2013, l'intimée a estimé que l'indépendance financière n'était pas suffisamment établie. Le 07.05.2013, la recourante a été invitée à compléter sa demande par diverses pièces relatives à sa situation financière qu'elle a remises le 29.05.2013. Lors de la deuxième discussion du 24.06.2013, la recourante a été invitée par l'intimée à tenir une comptabilité concernant les entrées et sorties relatives à son activité d'indépendante et à ne pas mélanger sa comptabilité privée avec celle de son entreprise. Le 27.06.2013, l'intimée lui a demandé de nouvelles pièces justificatives. La recourante a fourni le 09.07.2013 la copie des déclarations d'impôts et les bilans pour les années 2008 à 2012. Par courrier du 09.10.2013 l'avocat de la recourante a demandé à la commune une nouvelle suspension de la procédure pour que sa cliente soit en mesure de livrer les documents comptables attestant de sa situation financière en 2013. La commission de sécurité a décidé en date du 29.10.2013 de suspendre la procédure en vue de la naturalisation au plus tard jusqu'à fin-2014, la recourante ayant la possibilité jusque là de livrer des pièces justificatives relatives à 2013. La décision a été notifiée à l'avocat de la recourante en date du 04.11.2013.

Le 16.05.2014, l'avocat de la recourante a envoyé à la commune différents documents, à savoir la déclaration d'impôts 2013 avec cloture des comptes, une confirmation de la caisse de pension du 29.04.2014, un extrait bancaire pour la banque du 01.01.2013 au 29.04.2014, une copie des ordres permanents pour le paiement du loyer de l'appartement et pour le loyer du et une confirmation du paiement des primes de la caisse maladie 2014. La commission de sécurité a estimé le 08.07.2014 que la situation financière n'était toujours pas suffisamment établie et qu'il n'apparaissait pas clairement de quoi la recourante et son enfant vivaient. Elle a constaté également que la déclaration d'impôts 2013 n'était pas remplie correctement, la page 3 relative à la fortune faisant défaut. Elle se pose la question de savoir si les revenus générés par l'exploitation du sont suffisants à couvrir les frais pour le nouvel appartement et tous les autres frais.

Le 25.11.2014, la commission de sécurité a décidé pour ces raisons de lever la suspension de la procédure et demandé au conseil municipal de rejeter la demande en vue de la naturalisation. Le conseil municipal a rejeté la demande de naturalisation le 08.12.2014. Par courrier du 19.01.2015 le droit d'être entendu a été accordé à la recourante jusqu'au 02, respectivement 29.02.2015.

Par courrier du 16.02.2015, l'avocat de la recourante a fourni une prise de position et informé sur la situation financière de sa cliente. Il a fourni un calcul récapitulatif relatif aux revenus et dépenses de la recourante, soit des entrées pour un montant total de CHF 5'863.50 constitué du revenu mensuel net généré par le de CHF 4'141.-, d'aliments pour l'enfant se montant à CHF 660.- et de la participation financière de sa fille aînée pour CHF 1'062.50. Quant aux dépenses, elles se montent à CHF 4'896.05 au total, constituées du calcul du minimum d'existence pour la recourante de CHF 1'350.-, de CHF 600.- pour l'enfant, du calcul des primes de la caisse maladie de CHF 244.50 pour la recourante et CHF 82.40 pour l'enfant, des impôts de CHF 494.15 et des frais de loyer pour CHF 2'125.-. L'intimée constate que la recourante a omis de mentionner dans le tableau des dépenses les frais accessoires concernant l'appartement, les frais d'électricité, tv, radio et internet, les frais d'ordures et les assurances responsabilité et ménage et que bien que le tableau affiche un excédent de recettes se montant à CHF 968.-, la situation financière de la recourante reste instable[11].

[11] Décision de la commune d'Ipsach du 22.06.2015.

2.12 L'examen de la commune porte sur l'aptitude de la requérante à la naturalisation d'obtenir une autorisation (art. 14 LN). Cette notion d'aptitude est précisée dans l'art. 7 al. 3 ConstC. Cet article énumère les cas dans lesquels la promesse d'admission peut être refusée. In casu toutefois, comme mentionné plus haut, le critère de l'aptitude n'est pas remis en cause par l'intimée, la recourante étant suffisamment intégrée dans la communauté suisse et accoutumée au mode de vie et aux usages suisses. Elle ne compromet pas non plus la sûreté de la Suisse, ayant un casier judiciaire vierge. Au niveau de sa réputation financière, elle n'est pas au bénéfice de l'aide sociale et n'a pas de dettes sociales, elle n'a pas de poursuites ouvertes (seule une poursuite datée du 04.06.2013 pour un montant de CHF 90.15 figure dans l'extrait de l'office des poursuites, ce montant a été remboursé) ni d'actes de défaut de biens[12]. Elle a également payé ses impôts pour 2012 et bénéficie de facilités de paiements pour les impôts cantonaux et communaux 2013 et 2014[13].

2.13 La procédure en vue de l'obtention de la naturalisation a donné lieu à de nombreux échanges (deux discussions et de nombreux courriers échangés entre la commune et l'avocat de la recourante). Invitée à plusieurs reprises à fournir des renseignements, respectivement des pièces justificatives complémentaires, la recourante a envoyé les documents demandés à l'intimée. Toutefois, cette dernière est convaincue que le résultat de CHF pour l'année 2014 du trop haut, car d'après elle les revenus générés dans l'établissement sont insuffisants à couvrir les dépenses, d'autre part certaines dépenses n'ayant d'après elle pas été indiquées. Enfin, l'intimée explique que la commission de sécurité a trouvé en 2014 et 2015 plusieurs fois fermé et que le montant des recettes de CHF ne pourrait être atteint que si le restaurant est ouvert régulièrement.

2.14 Il faut relever à ce sujet que la commune dans le cadre de son autonomie communale jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans son évaluation du cas concret de la demande de naturalisation. Elle doit vérifier si les conditions légales pour la naturalisation sont remplies tout en respectant les différents principes constitutionnels, notamment l'interdiction de l'arbitraire et le principe de la proportionnalité. La latitude d'appréciation de la commune ne devrait pas conduire les instances de recours à renoncer à faire un examen complet de la situation en fait et en droit. Il appartient aux préfectures et au tribunal administratif d'examiner si les conditions légales en vue d'une naturalisation sont remplies et si l'application du droit par l'autorité communale est compatible avec les normes du droit cantonal et fédéral[14]. Les instances de recours ne devraient intervenir que lorsque l'appréciation de la commune est en contradiction avec le sens et le but de la législation sur la naturalisation[15].

L'intediction de l'arbitraire conformément à l'art. 9 Cst appliquée à l'administration communale implique que les décisions communales soient motivées et reposent sur des motifs pertinents. Est qualifiée d'arbitraire notamment une décision qui dénature le but ou la portée de la règle ou qui conduit à un résultat que le législateur ne peut avoir voulu[16]. Quant au principe de la proportionnalité défini à l'art. 5 al. 2 Cst, qui va de paire avec l'interdiction de l'arbitraire, il implique que toute mesure prise par l'administration dans une situation concrète doit être nécessaire (maxime de la nécessité), qu'elle doit être propre à atteindre l'objectif visé (critère de l'aptitude) et doit être proportionnée à l'objectif visé (principe de la proportion). C'est en rapport avec cette condition de la proportionnalité au

---

12 Auszug aus dem Betreibungsrgeister (PJ 7, dossier de l'intimée).
13 Attestation de règlement des impôts (PJ 8, dossier de l'intimée).
14 VGE 100.2011.386.
15 Jugement du TF du 13.04.2011 1D_1/2011, c. 2.4.
16 Droit administratif général, Jacques Dubey, Jean-Baptiste Zuffery, Helbing Lichtenhahm, Bâle, 2014, no 699 p. 246.

sens strict qu'on vérifie le caractère raisonnable du rapport entre le but visé et le moyen utilisé[17].

Dans le cas précis, la commune, dans son examen de la demande de naturalisation de la recourante, se base sur des soupçons en relation avec la situation d'indépendante de la recourante, alors que les conditions exigées par la législation en vigueur sont remplies, que ce soit au niveau de la durée de la résidence que des critères relatifs à l'aptitude. L'argument avancé par l'intimée de la situation financière peu claire de la recourante ne peut être suivi. En effet, l'intendance des impôts du canton de Berne a procédé par décision du 10.09.2014 à la taxation définitive 2013[18]. Cette décision clôt la procédure de taxation et communique le détail du revenu et de la fortune imposables arrêtés à titre définitif[19] Il en résulte que si la comptabilité commerciale de la recourante apparaît comme suffisamment claire à l'office des impôts, il n'appartient pas à l'intimée de se substituer à un office spécialisé pour arriver à un résultat opposé. Il faut également constater que la situation financière de la recourante dans le cadre de son activité indépendante s'améliore d'une année à l'autre. Pour 2014, le montant des recettes se monte à CHF pour un total de dépenses de CHF (résultat d'exploitation 2014 CHF 56'422.35)[20], alors que pour 2013 le montant des recettes se monte à CHF pour un total de dépenses de CHF (résultat d'exploitation 2013 CHF 49'704.10)[21]. Dans ces conditions et au vu des arguments qui précèdent, il apparaît que l'intimée n'a pas fait un usage proportionnel, dans la latitude de jugement étendue dont elle dispose, de son appréciation dans son évaluation de la situation de la recourante.

2.15 Les conditions de la naturalisation étant remplies, au sens des considérants qui précèdent, la promesse d'admission au droit de cité communal doit être faite à la recourante (art. 14 al. 1 ONat).

2.16 **Les frais de procédure** sont fixés selon les articles 102 ss LPJA. Selon l'art. 108 al. 1 LPJA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais. Selon l'alinéa 2 du même article des frais de procédure ne seront mis à la charge d'autres instances précédentes ou d'autres autorités recourantes et succombantes que si elles sont atteintes dans leurs intérêts pécuniaires. L'intimée n'étant pas touchée dans ses intérêts pécuniaires, les frais de la procédure sont par conséquent supportés par le canton de Berne.

2.17 Selon l'art. 104 al. 1 LPJA, **les dépens** comprennent les frais découlant de la représentation d'une partie par un avocat ou une avocate agissant à titre professionnel. Selon l'art. 108 al. 3 LPJA, la partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse. Par conséquant, la recourante a droit au remboursement de ses dépens. La législation sur les avocats et les avocates s'applique à la déterminatin du montant du remboursement des dépens[22].En vertu de l'art. 41 LA en corrélation avec l'art. 11 ORD[23], le remboursement des dépens est déterminé en fonction du temps requis pour le traitement de l'affaire et de l'importance et de la complexité du litige. Par la note d'honoraires du 19.11.2015 de l'avocat de la recourante, ce cadre est respecté.

---

17 Droit administratif général, Jacques Dubey, Jean-Baptiste Zuffery, Helbing Lichtenhahm, Bâle, 2014, 635 ss, en particulier 641 p. 224.

18 Décision de taxation définitive 2013, PJ 9 du recours.

19 http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/ratgeber/zeitlicher_ablauf.html, Direction des finances du canton de Berne, les étapes fiscales dans le canton de Berne de la déclaration d'impôts au décompte final.

20 Compte de résultat 2014, PJ 8 du recours.

21 Compte de résultat 2013 (PJ 18, dossier de l'intimée).

22 Loi sur les avocats et les avocates du 28.023.2006 (LA ; RSB 168.11).

23 Ordonnance sur le tarif applicable au remboursement des dépens du 17.05.2006 (Ordonnance sur les dépens, ORD ; RSB 168.811).

3. Décision

3.1 Le recours est admis. La décision incriminée est annulée.

3.2 L'admission au droit de cité communal sous réserve de l'octroi du droit de cité cantonal est promise à la recourante.

3.3 Dès l'entrée en force de la présente décision, l'intimée transmettra le dossier au Service de l'état civil et des naturalisations de l'Office de la population et des migrations du canton de Berne.

3.4 Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.5 La recourante a droit au remboursement de ses dépens par l'intimée pour un montant de CHF 1'431.50.

4. Voies de droit

Dans les 30 jours à compter de sa notification la présente décision est susceptible de recours de droit administratif au Tribunal administratif du canton de Berne. Le recours de droit administratif doit être produit en trois exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter une signature ; les moyens de preuve disponibles, notamment la présente décision, y seront joints.

5. Notification (par recommandé)

-

- Einwohnergemeinde agissant par son conseil municipal,

6. Communication (par courrier A)

-

Préfecture