

100.2016.53

DEJ/BEJ

**Tribunal administratif du canton de Berne**  
Cour des affaires de langue française

**Jugement du 2 août 2016**

Droit administratif

B. Rolli, président  
P. Keller et M. Moeckli, juges  
J. Desy, greffier

A. \_\_\_\_\_

recourant

contre

**Canton de Berne**  
agissant par la Direction de la police et des affaires militaires  
du canton de Berne (POM)  
**Kramgasse 20, 3011 Berne**

intimé

et

Commune municipale B. \_\_\_\_\_

relatif à une décision de la POM du 18 janvier 2016  
(refus du droit de cité cantonal)



**En fait:**

**A.**

A.\_\_\_\_\_, né en 1983, originaire du Yémen, est entré en Suisse en octobre 2000 et a déposé une requête d'asile. Le 19 décembre 2002, sa requête a été rejetée et son renvoi prononcé. A la suite d'une nouvelle demande, l'intéressé a obtenu le droit d'asile par décision du 13 novembre 2008, puis une autorisation d'établissement.

Le 16 mars 2009, il s'est marié au Yémen avec C.\_\_\_\_\_, également ressortissante de ce pays. Deux enfants sont issus de cette union: D.\_\_\_\_\_, né en 2010 et E.\_\_\_\_\_, né en 2013.

Le 15 décembre 2010, A.\_\_\_\_\_ a déposé une demande de naturalisation auprès de la Commune municipale B.\_\_\_\_\_ pour lui-même et son fils aîné, D.\_\_\_\_\_. Le Conseil communal de la commune a rejeté cette demande par décision du 25 avril 2012. Le 22 octobre 2012, la Préfecture F.\_\_\_\_\_ a admis le recours interjeté par l'intéressé contre ladite décision en raison de son manque de motivation et a renvoyé la cause à la Commune municipale B.\_\_\_\_\_. Sur la base de cette décision de la Préfecture, le Conseil municipal a, le 5 novembre 2012, promis à l'intéressé l'octroi du droit de cité communal et remis le dossier au Service de l'état civil et des naturalisations (SECN) de l'Office de la population et des migrations (OPM), qui a lui-même transmis la demande de naturalisation à l'Office fédéral des migrations (ODM, désormais Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) le 18 janvier 2013. Ce dernier a accordé l'autorisation de naturalisation le 28 mai 2014.

**B.**

Dès réception de l'autorisation fédérale de naturalisation, le SECN a instruit plus avant la demande de naturalisation de l'intéressé, notamment eu égard à l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel cantonal relatif à l'adoption par le peuple bernois de l'initiative populaire cantonale "pas de

naturalisation de criminels et bénéficiaires de l'aide sociale". Après avoir eu confirmation de la part de l'intéressé qu'il entendait maintenir son recours et renoncer à une suspension de sa demande jusqu'à ce qu'il ait remboursé l'aide sociale perçue, la POM a rejeté la demande de naturalisation ordinaire de l'intéressé par décision du 18 janvier 2016.

### **C.**

Par acte du 15 février 2016, A.\_\_\_\_\_ a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) contre la décision de la POM en concluant à son annulation, à ce que son cas soit examiné sous l'angle d'un cas exceptionnel et/ou cas de rigueur et à ce que la cause soit renvoyée à l'intimé pour nouvelle décision au sens des considérants. Le recourant a également requis le bénéfice de l'assistance judiciaire, requête qu'il a complétée le 29 février 2016.

Dans son mémoire de réponse du 7 avril 2016, l'intimé a conclu au rejet du recours sous suite de frais. La Commune municipale B.\_\_\_\_\_ a fait savoir qu'elle renonçait à prendre position.

Le 3 juin 2016, la POM a présenté ses observations finales. Les autres parties ont renoncé à cette possibilité.

### **En droit:**

#### **1.**

**1.1** La décision attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le TA est compétent pour connaître du présent litige (voir également l'art. 21 al. 1 de la loi cantonale du

9 septembre 1996 sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal [LDC, RSB 121.1]).

**1.2** La demande de naturalisation du 15 décembre 2010 comprenait A.\_\_\_\_\_ et l'aîné de ses enfants (voir dossier [dos.] POM 14-22). L'intimé a ainsi refusé la demande de naturalisation à ces deux personnes dans sa décision du 18 janvier 2016, qui les mentionne d'ailleurs expressément. Dans ces conditions, eu égard au fait que l'enfant, encore mineur, du recourant faisait partie de la demande initiale (voir notamment art. 10 al. 1 LDC) et qu'il est, à l'instar de son père, directement touché par la décision de refus, il convient de le considérer comme partie nécessaire dans le cadre de la présente procédure de justice administrative et d'admettre qu'il est représenté par son père, en sa qualité de représentant légal (art. 20a al. 1 et 79 al. 1 LPJA; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 12 n. 4 ss). Toutefois, dans la mesure où la naturalisation d'un enfant est subordonnée à celle de son père, ce sont les circonstances prévalant pour le recourant qui constituent les faits déterminants dans le cadre de la présente procédure et, en conséquence, il sera fait usage du terme "recourant" au singulier pour la suite des motifs.

**1.3** Le recourant, qui a vu sa demande de naturalisation rejetée, a qualité pour recourir (art. 79 LPJA), de sorte que son recours, par ailleurs interjeté en temps utile et dans les formes minimales prescrites (art. 81 LPJA), est recevable.

**1.4** Le jugement est de la compétence de la Cour des affaires de langue française du TA, qui statue dans une composition de trois juges (art. 54 al. 1 let. c et art. 56 al. 1 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]; art. 34 al. 2 LPJA).

**1.5** Le Tribunal examine librement les faits et l'application du droit, mais ne revoit pas l'opportunité de la décision attaquée (art. 80 LPJA).

## 2.

**2.1** A la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton (art. 37 al. 1 de la Constitution fédérale suisse [Cst., RS 101]). Les étrangères et étrangers obtiennent la nationalité suisse par la naturalisation dans un canton et une commune (après une procédure régie par le droit cantonal) sous réserve d'une autorisation fédérale accordée par l'office compétent (art. 12 al. 1 et 2 et 15a al. 1 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse [LN, RS 141.0]). Ces trois niveaux de la nationalité suisse sont indissolublement liés (JAB 2012 p. 193 c. 2.1; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 2013, n. 385 ss, 388). Le droit de cité cantonal repose sur le droit de cité communal, lequel est garanti par le conseil communal sous réserve de l'octroi du droit de cité cantonal (art. 7 al. 2 de la Constitution cantonale bernoise [ConstC, RSB 101.1]; art. 2 al. 1 en relation avec art. 12 LDC; art. 14 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 1<sup>er</sup> mars 2006 sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité [ONat, RSB 121.111]).

**2.2** Les prescriptions minimales (voir art. 38 al. 2 Cst.) pour l'octroi de la nationalité à une personne sont énumérées à l'art. 14 LN. Selon cet article, avant l'octroi de la nationalité, il convient de s'assurer de l'aptitude du recourant à la naturalisation, en examinant en particulier s'il s'est intégré dans la communauté suisse (let. a), s'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), s'il se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c) et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d). Par ailleurs, l'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant 12 ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête (art. 15 al. 1 LN). En ce qui concerne l'examen des prérequis à la naturalisation, les cantons sont libres d'en fixer les modalités, pour autant qu'ils puissent vérifier l'aptitude du recourant et le critère de résidence (ATF 140 I 99 c. 2.1, 139 I 169 c. 6.3). Ils doivent toutefois respecter les limites constitutionnelles fédérales, ainsi que le sens et l'objectif de la législation fédérale sur la naturalisation (art. 46 et 49 Cst.; ATF 137 I 235 c. 2.4; JAB 2012 p. 193 c. 3.2.2 et références citées).

**2.3** Au niveau cantonal, l'électorat bernois a accepté le 24 novembre 2013 la modification de l'art. 7 ConstC lors de la votation populaire sur l'initiative "Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale". Le nouvel art. 7 al. 3 ConstC prévoit de nouvelles conditions (négatives) relatives à l'octroi du droit de cité. Ce dernier est ainsi 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 (let. a), bénéficie des prestations de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues (let. b), ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle (let. c), ne peut justifier de bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire (let. d) et ne dispose pas d'une autorisation d'établissement (let. e). Sous réserve de ces principes, la législation règle l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral (art. 7 al. 1 ConstC). La modification constitutionnelle est entrée en vigueur le 11 décembre 2013 et a obtenu la garantie de l'Assemblée fédérale le 11 mars 2015 (FF 2015 p. 2811). L'ancien art. 7 al. 1 ConstC, en vigueur jusqu'au 10 décembre 2013, disposait (simplement) que la législation réglait l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral. En ce qui concerne les conditions matérielles, le droit cantonal se réfère à la législation fédérale: selon l'art. 8 al. 1 LDC (dont la formulation n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de l'art. 7 ConstC), 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. L'art. 13 al. 1 ONat répète les quatre critères d'aptitude de la législation fédérale (art. 14 LN) et stipule que le service communal compétent doit notamment vérifier si ces conditions sont réalisées. Il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité (art. 16 al. 1 LDC [dont la formulation n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de l'art. 7 ConstC]). Si les critères d'aptitude sont réalisés, chacune des trois autorités compétentes décide, selon sa libre appréciation et en usant de son autonomie, si le requérant peut être naturalisé (JAB 2012 p. 193 c. 2.2 et références citées; VGE 2013/292 du 29 octobre 2014 c. 4). Le Tribunal administratif fédéral

(TAF) a même précisé s'agissant de ce point, qu'il n'existe pas de droit à l'octroi de l'autorisation de naturalisation, quand bien même le candidat à la naturalisation remplirait apparemment toutes les conditions légales (TAF C-2642/2011 du 19 septembre 2012 c. 5.3). La procédure de naturalisation ordinaire est ainsi marquée par la grande liberté d'appréciation dont jouit l'autorité compétente, sous réserve du respect des principes fondamentaux.

### **3.**

**3.1** En l'occurrence, la demande de naturalisation a été déposée le 15 décembre 2010 (voir dos. POM 14-22). La promesse d'octroi du droit de cité communal a été accordée fin 2011 par les autorités communales (voir dos. POM 62 et 63), soit avant l'entrée en vigueur du nouvel art. 7 al. 3 ConstC. Quant aux autorités cantonales, dont on peine à comprendre pourquoi elles sont entrées en matière sur la transmission de la demande de naturalisation dès lors que la décision communale précitée paraît à tout le moins contradictoire (dispositif en totale contradiction avec les motifs), elles ont considéré que l'art. 7 ConstC s'appliquait dans sa nouvelle teneur à la situation du recourant. Sur cette base, dès lors que ce dernier a bénéficié de prestations de l'aide sociale et ne les a pas remboursées, elles ont refusé le droit de cité cantonal (voir la décision entreprise du 18 janvier 2016).

**3.2** Le recourant ne nie pas avoir perçu des prestations financières de l'aide sociale. Toutefois, il fait principalement valoir que l'application à sa situation de la nouvelle teneur de l'art. 7 al. 3 ConstC enfreint le principe de non-rétroactivité, dès lors principalement que les autorités communales lui ont promis le droit de cité communal avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition. Il s'offusque par ailleurs de l'octroi de la nationalité suisse à d'autres personnes dans la même situation et reproche aux autorités cantonales d'avoir tardé à rendre une décision le concernant. Finalement, il considère que sa situation constitue un cas de rigueur qui devrait lui permettre d'obtenir la naturalisation suisse même en ayant perçu des prestations d'aide sociale.

#### 4.

Il convient tout d'abord de déterminer si le nouvel art. 7 ConstC, entré en vigueur le 11 décembre 2013, s'applique à la situation du recourant, qui a déposé sa demande de naturalisation le 15 décembre 2010, soit avant la votation populaire du 24 novembre 2013.

**4.1** Le TA s'est prononcé dans deux jugements de principe (VGE 2015/61 et 2015/62 du 25 janvier 2016 c. 3) sur l'application dans le temps de la version modifiée de l'art. 7 al. 3 ConstC. Il est dans un premier temps arrivé à la conclusion que cette nouvelle disposition constitutionnelle est suffisamment précise pour être directement applicable à l'égard des candidats à la naturalisation (*self-executing*), sans nécessiter de loi d'application. Ni son énoncé, ni sa systématique ou sa substance ne suggèrent en effet l'existence d'une délégation législative. A ce propos, on notera également que cette nouvelle disposition constitutionnelle est, de par sa densité normative, comparable à une norme légale formelle. Par ailleurs, même si la nouvelle teneur de l'art. 7 al. 1 ConstC utilise le terme de "principe" pour les critères énoncés à l'art. 7 al. 3 ConstC (voir ci-avant c. 2.3), cela n'amointrit en rien ce qui précède, mais confère aux autorités une certaine marge d'appréciation.

**4.2** L'application temporelle des dispositions directement applicables est régie par les principes généraux du droit (en ce qui concerne le droit constitutionnel, voir par exemple le Rapport sur la révision totale de la Constitution fédérale du 6 novembre 1985 dans la FF 1985 III 1 ss, 148 ss). Selon la jurisprudence, la légalité d'un acte administratif doit être examinée en fonction de l'état de droit prévalant au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires; en conséquence, l'autorité de recours doit vérifier la bonne application du droit en vigueur au moment où l'autorité administrative a pris sa décision (voir ATF 141 II 393 c. 2.4, 139 II 243 c. 11.1; JAB 2015 p. 15 c. 3.1). En l'espèce, ni la nouvelle teneur de l'art. 7 ConstC ni les dispositions constitutionnelles transitoires et finales (art. 130 ss ConstC) n'énoncent une règle transitoire relative à l'application de cette nouvelle disposition, ni d'ailleurs la législation cantonale relative à la naturalisation (art. 28 LDC; art. T1-1 à T3-1 ONat). Dans ces conditions, rien ne permet de s'écarter des principes

jurisprudentiels susmentionnés. On relèvera encore que le droit fédéral prévoit simplement que "l'acquisition et la perte de la nationalité suisse sont régies par le droit en vigueur au moment où le fait déterminant s'est produit", ce qui ne constitue pas à proprement parler une règle de droit transitoire (art. 57 LN; art 50 al. 1 de la révision totale de la loi sur la naturalisation non encore en vigueur [nLN; FF 2014 p. 5001 ss]; voir également VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.2; en ce qui concerne le fait déterminant, voir ci-après c. 4.6).

**4.3** Il ressort de ce qui précède qu'en l'absence de disposition transitoire, l'autorité administrative doit appliquer le droit en vigueur au moment auquel elle rend sa décision (voir ci-avant c. 4.2; voir également les jugements VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.3.1 avec les références citées). La procédure de naturalisation a toutefois cela de particulier qu'elle exige trois décisions différentes de trois autorités différentes et indépendantes les unes des autres (promesse du droit de cité communal, autorisation de naturalisation de la Confédération, octroi du droit de cité cantonal; cf. art. 12 LDC). Quand bien même ces trois niveaux de la nationalité suisse sont indissolublement liés (voir ci-avant c. 2.1), le principe de l'état fédéral exige que l'autorité compétente en matière de naturalisation de chaque niveau de l'Etat (commune, canton et Confédération) statue conformément aux normes en vigueur pour elle au moment où elle rend sa décision et selon sa propre appréciation (REGINA KIENER, in BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER [éd.], *Staatsrecht*, 2<sup>ème</sup> éd. 2015, § 29 n. 24; CÉLINE GUTZWILLER, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, 2008, p. 69 s., 497 et 499). Ainsi, l'art. 12 al. 2 LDC et l'art. 14 al. 1 ONat disposent que l'acquisition du droit de cité communal prend effet lorsque le droit de cité cantonal est accordé, respectivement que le droit de cité communal est promis sous réserve de l'octroi du droit de cité cantonal. Le droit de cité cantonal est octroyé quant à lui sur la base de l'autorisation fédérale de naturalisation et sur la base de la promesse du droit de cité communal (art. 16 al. 2 ONat). Ces normes de coordination mettent en évidence le fait qu'il s'agit de trois procédures différentes qui se terminent chacune par une décision de l'autorité compétente et indépendante des deux autres. Ainsi, les voies de droit sont ouvertes contre chacune des trois décisions (art. 21 LDC et art. 51 LN). Il ressort de ce qui précède que le

canton n'avait d'autre choix que d'appliquer les nouveaux critères de naturalisation de l'art. 7 al. 3 ConstC aux procédures pendantes, et ce même si la promesse du droit de cité communal avait été accordée sur la base de l'ancien droit (voir en particulier VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.3.2 et 4.3.3).

**4.4** Le recourant ne peut être suivi lorsqu'il fait valoir une violation du principe de la bonne foi (art. 11 al. 2 ConstC; art. 9 Cst.). Tout d'abord, le principe général de la protection de la bonne foi ne s'oppose pas à un changement de loi (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4<sup>ème</sup> éd. 2014, § 24 n. 14; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C\_23/2015 du 24 mars 2015 c. 7.4.4; VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.5), ce qui s'avère d'autant plus en présence d'un changement constitutionnel voté par le peuple. De plus, aucune promesse ou renseignement d'une autorité, qui auraient pu légitimement faire naître chez le recourant certaines attentes, n'ont été donnés. En effet, la décision de la Commune municipale B.\_\_\_\_\_ ne constitue en aucun cas une telle promesse (voir ci-avant c. 4.3), dès lors qu'elle est indépendante de la procédure cantonale. Quant au courriel du 25 octobre 2013 (voir PJ recours n° 8) reçu par le recourant de la part de l'intimé l'informant de l'avancée de son dossier et lui indiquant qu'après avoir été "examiné" (*überprüft*), son dossier avait été transmis au SEM, il ne constitue en aucun cas une quelconque assurance quant à l'issue de la procédure de naturalisation. En effet, et comme déjà précisé, chaque niveau étatique (commune, canton, Confédération) donne son approbation à la naturalisation sous réserve de l'approbation des autres. Le dernier mot revient toutefois au canton; l'art. 12 al. 1 LN dispose ainsi que la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune, et l'art. 16 al. 1 et 2 ONat prévoit que le SECN examine formellement et matériellement les demandes, puis que la POM octroie par décision le droit de cité cantonal sur la base du droit de cité communal et de l'autorisation fédérale. Il est ainsi clair que la décision cantonale est précédée de l'autorisation fédérale, sans laquelle la naturalisation n'est pas possible (art. 2 al. 2 LN). Du reste, il ressort du courrier adressé à l'ODM le 18 janvier 2013 que seule la promesse de droit de cité communal avait été accordée (*das Gemeindebürgerrecht wurde bereits zugesichert*), mais ne

mentionne d'aucune manière la promesse d'octroi du droit de cité cantonal (voir dos. POM 74). Les autorités cantonales ont ainsi transmis la demande de naturalisation aux autorités fédérales sans avoir rendu de décision formelle, la procédure demeurant pendante par-devant elles. On notera au surplus que même si les conditions d'octroi du droit de cité cantonal avaient été données au moment de la demande d'autorisation fédérale, ce qui est incertain et ne ressort nullement du dossier, les autorités cantonales étaient obligées d'appliquer le nouvel art. 7 al. 3 ConstC en mai 2014, après réception de l'accord donné par les autorités fédérales (voir dos. POM 76). Le recourant ne peut ainsi, dans ces circonstances, se prévaloir de la protection de la bonne foi des autorités cantonales.

**4.5** Selon la jurisprudence et la doctrine, à moins qu'il existe des intérêts publics impérieux, l'ancien droit plus favorable au particulier reste tout de même applicable lorsque l'autorité retarde volontairement une procédure afin de provoquer l'application d'un nouveau droit plus strict (voir VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.5 et références citées). Cela n'est pas le cas en l'espèce, même s'il faut constater qu'un temps relativement long s'est écoulé entre la demande de naturalisation et la décision cantonale de refus, soit un petit peu plus de cinq ans. En effet, de par sa nature, une procédure de naturalisation nécessite plus de temps qu'une autre procédure administrative, dès lors qu'elle implique des décisions de trois autorités étatiques différentes et indépendantes les unes des autres. La longue procédure est ainsi inhérente à la procédure ordinaire de naturalisation. In casu, il faut encore relever que la procédure a été émaillée d'un recours devant la Préfecture et que ce n'est pas l'autorité cantonale qui a pris plus de temps pour statuer, mais bien l'autorité fédérale. L'autorité cantonale a ainsi transmis le dossier du recourant à l'ODM (désormais SEM) le 18 janvier 2013, qui a autorisé la naturalisation le 28 mai 2014, soit 16 mois plus tard. On relèvera encore que le fait qu'il puisse exister d'autres cas de naturalisation dans lesquels les autorités ont statué plus vite, ainsi que l'allègue le recourant, ne permet en rien de retenir qu'une autorité aurait retardé volontairement la procédure. Au contraire, les autorités cantonales ont reçu le dossier le 21 décembre 2012 (voir dos. POM 68), ont requis des documents complémentaires auprès du recourant le 3 janvier 2013 (voir dos. POM 72), puis ont demandé

l'autorisation fédérale de naturalisation ordinaire le 18 janvier 2013 (voir dos. POM 74).

**4.6** Il convient encore d'examiner si l'application du nouvel art. 7 ConstC à la situation du recourant conduit à une violation du principe de la non-rétroactivité.

**4.6.1** Le principe selon lequel sont applicables les dispositions en vigueur au moment où l'état de fait s'est concrétisé, respectivement où il a eu des conséquences juridiques, est une expression du principe de la non-rétroactivité. Ainsi, une loi est rétroactive lorsqu'elle s'applique à un état de fait qui s'est produit sous l'ancien droit: lorsqu'une décision se fonde sur un état de fait ou sur des événements passés et entièrement révolus avant que la norme correspondante n'ait été édictée, on se trouve en présence d'un cas de rétroactivité proprement dite, qui est en principe inadmissible. Il faut toutefois différencier la rétroactivité proprement dite de la rétroactivité improprement dite; dans cette seconde hypothèse, le nouveau droit – en ce qui concerne des états de fait antérieurs à son entrée en vigueur, mais qui perdurent encore sous l'empire du nouveau droit – ne trouve application qu'à partir de son entrée en vigueur (soit *ex nunc et pro futuro*). Cet effet rétroactif est en principe admis, pour autant qu'il ne porte pas atteinte à des droits acquis (ATF 140 V 154 c. 6.3.2 et références citées). Dès lors, lorsque l'on est en présence d'un état de fait continu auquel un nouveau droit est applicable, il ne s'agit pas d'une violation du principe de non-rétroactivité, même si l'état de fait contient des éléments s'étant produits avant l'entrée en vigueur du nouveau droit (VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.4.1).

**4.6.2** En l'espèce, les différentes autorités administratives ont pris leur décision relative à la requête de naturalisation en se basant sur l'état de fait tel qu'il se présentait à elles au moment de leur décision (art. 25 LPJA; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *op. cit.*, art. 25 n. 2). Ce n'est ainsi pas l'état de fait prévalant au moment du dépôt de la requête de naturalisation qui a été déterminant, mais bien celui prévalant au moment de la décision, respectivement celui qui a perduré jusqu'à ce moment. Or, il ressort du dossier que le recourant a perçu, à tout le moins, des prestations financières de l'aide sociale du 25 novembre 2011 jusqu'au 31 mai 2014

(voir dos. POM 103-105), soit, pour une partie, après l'entrée en vigueur en décembre 2013 du nouvel art. 7 ConstC. Pour cette raison déjà, il faut constater qu'il n'y a pas de violation du principe de la non-rétroactivité. De plus, si la dépendance passée à l'aide sociale constitue un obstacle à la naturalisation, il faut également souligner l'absence de remboursement de l'aide ainsi perçue. Dans cette mesure, même si une partie de la dépendance à l'aide sociale est antérieure à l'entrée en vigueur du nouvel art. 7 ConstC, il s'agit d'un état de fait continu, dès lors que l'aide perçue n'a pas été remboursée. Pour cette raison également, il ne saurait être question d'un effet rétroactif prohibé de la nouvelle disposition constitutionnelle (voir également à ce propos VGE 2015/61 et 2015/62 précités c. 4.4.2).

**4.7** Il résulte de ce qui précède que l'art. 7 ConstC était directement applicable à la procédure de naturalisation pendante devant les autorités cantonales au moment de son entrée en vigueur, soit le 11 décembre 2013.

## **5.**

**5.1** La nouvelle teneur de l'art. 7 ConstC a obtenu la garantie de l'Assemblée fédérale le 11 mars 2015 (FF 2015 p. 2811). A ce propos, dans le cadre de la procédure visant à octroyer cette garantie, le Conseil fédéral a relevé qu'il pourrait être contraire au principe de la proportionnalité de refuser le droit de cité à une personne qui a reçu ou reçoit des prestations de l'aide sociale si le besoin de faire appel aux œuvres sociales n'était pas imputable à la personne concernée ou qu'elle ne soit pas en mesure de les rembourser (FF 2014 p. 8899 ss, p. 8904), notamment en raison d'un handicap. Il a ainsi été expressément relevé à plusieurs reprises lors des délibérations du Conseil des Etats lors des séances relatives à l'octroi de la garantie de l'Assemblée fédérale (séance du Conseil des Etats du 5 mars 2015 [BO 2015 p. 72 ss]) et du Conseil national (séance du Conseil national du 11 mars 2015 [BO 2015 p. 270 ss]) que les nouveaux critères inscrits à l'art. 7 al. 3 ConstC doivent toujours être appliqués dans les limites du droit fédéral, soit, notamment en ce qui

nous intéresse dans le cadre de la présente procédure, les art. 5, 8 et 9 Cst. qui consacrent les principes de la proportionnalité, de l'égalité et de la bonne foi. La POM va d'ailleurs dans ce sens lorsqu'elle recommande aux communes de ne pas tenir compte des prestations d'aide sociale comme motif de refus de la nationalité, lorsque la personne requérante les a reçues en raison d'un handicap, alors qu'elle était mineure ou suivait une formation initiale (voir Information systématique des communes bernoises [ISCB] n° 1/121.1/1.1 ch. VI let. b ch 3.2.4.2, dans sa teneur de juillet 2014).

**5.2** En l'espèce, il est indéniable que le recourant a perçu une aide financière provenant des œuvres sociales de la Ville de G.\_\_\_\_\_ entre le 25 novembre 2011 et le 31 mai 2014 (voir dos. POM 103-105). Il ressort du dossier que le recourant aurait même bénéficié de prestations financières de l'aide sociale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 déjà (voir dos. POM 27-29). Quoi qu'il en soit, le recourant a perçu, pour la période allant du 25 novembre 2011 au 31 mai 2014, une somme de Fr. 55'380.85 selon les indications fournies au TA par le Service social de la Ville de G.\_\_\_\_\_ dans son courrier du 13 mai 2016. Selon le même courrier, il a encore bénéficié de prestations de Fr. 3'389.95 du 1<sup>er</sup> juin au 18 juillet 2014, alors que des prestations indues de mars à mai 2014 avaient fait l'objet d'une compensation à raison de Fr. 5'176.70. Au total, le recourant a dès lors perçu une somme de Fr. 58'770.80 entre le 25 novembre 2011 et le 18 juillet 2014. Quant aux motifs ayant justifié la perception d'aide sociale, le recourant explique qu'étant donné sa situation personnelle (de requérant d'asile débouté, puis ayant le statut de réfugié), il n'a pas été en mesure d'acquérir une formation adéquate lui permettant d'obtenir un travail le rémunérant suffisamment pour subvenir financièrement aux besoins de toute sa famille et qu'il n'a ainsi pas été dépendant de l'aide sociale par sa faute.

### **5.3**

**5.3.1** Le recours à l'aide sociale n'est en particulier "pas imputable" (voir ci-avant c. 5.1) aux personnes qui souffrent d'une déficience corporelle, psychique, mentale ou encore d'une maladie chronique, dans le sens qu'il est difficile pour elles, selon le handicap, de remplir la condition de

l'indépendance financière (SOW/MAHON, in AMARELLE/NGUYEN (éd.), *Code annoté de droit des migrations*, Vol. V: LN, 2014, art. 14 n° 23). Il s'agit donc de personnes objectivement incapables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Le Message du Conseil fédéral (FF 2014 p. 8899 ss, p. 8904) retient également qu'il serait disproportionné de refuser le droit de cité à une personne n'étant pas en mesure de rembourser l'aide sociale perçue, notamment pour les familles monoparentales.

**5.3.2** En l'espèce, il appert que le recourant a perçu une aide financière des œuvres sociales dès le début de l'année 2011, soit peu après l'agrandissement de sa famille, ainsi qu'il le reconnaît lui-même (mémoire de recours p. 7; voir dos. POM 103-105), son salaire ne permettant pas de faire face aux besoins de toute sa famille. Si les raisons invoquées sont compréhensibles, on ne peut pourtant en déduire que la perception de prestations de l'aide sociale n'était pas imputable au recourant. En effet, cette délimitation se veut par définition stricte et le recourant ne démontre nullement qu'il a été empêché, d'une quelconque manière, de percevoir un revenu plus important pour des raisons indépendantes de sa volonté, par exemple pour cause de maladie ou d'invalidité. Le recourant se réfère uniquement à sa situation personnelle, notamment à son absence de formation consécutive à son parcours en Suisse et à son statut passé de requérant d'asile débouté qui ne lui aurait pas permis de trouver un emploi suffisamment rémunéré. Toutefois, il ne produit aucune recherche d'emploi mieux rémunéré qui se serait révélée négative. Il n'établit pas non plus avoir tenté d'acquérir une formation lui permettant d'améliorer sa position sur le marché du travail, ni lorsqu'il était totalement ou partiellement sans emploi, ni actuellement en parallèle avec son activité de chauffeur de taxi. En d'autres termes, le recourant ne peut se prévaloir de circonstances particulières permettant de justifier que la dépendance à l'aide sociale ne lui serait pas imputable. Au surplus, on relèvera encore que l'intéressé s'est marié au Yémen (quelques mois seulement après l'obtention du statut de réfugié en Suisse), puis a bénéficié d'un droit au regroupement familial en Suisse. Il devait ainsi s'attendre à une augmentation de ses charges, a fortiori en vue de l'agrandissement de sa famille. Par ailleurs, il n'établit nullement que son épouse aurait tenté, de son côté, de trouver un emploi

propre à assumer les dépenses familiales, que ce soit avant ou après la naissance de leurs enfants.

**5.3.3** Dans ces conditions, à l'instar de l'intimé, on ne peut retenir que le besoin du recourant de bénéficier de prestations financières de l'aide sociale ne lui était pas imputable, même s'il faut relever et mettre à son crédit qu'il n'était pas entièrement dépendant des œuvres sociales et qu'il s'est toujours montré coopératif avec ces dernières (voir courrier du 13 mai 2016 au dos. TA). On soulignera également que depuis mi-juillet 2014, il ne perçoit plus de prestations de l'aide sociale grâce à son activité indépendante de chauffeur de taxi et qu'il s'est employé à rembourser les prestations reçues à tort (voir courrier du 13 mai 2016 au dos. TA). Comme le relève la POM dans sa prise de position du 3 juin 2016, ces éléments ne permettent toutefois pas (encore) d'influencer le résultat de la présente procédure.

**5.4** Il faut rappeler qu'il n'existe en effet aucun droit à l'admission au droit de cité (voir ci-avant c. 2.3) et que le séjour en Suisse du recourant et de sa famille n'est pas menacé. La situation actuelle du recourant ne lui permet simplement pas d'acquérir la naturalisation suisse. A cet égard, il apparaît que le recourant ne séjournait en Suisse que depuis dix ans lorsqu'il a déposé sa demande de naturalisation. Suite au rejet de sa demande d'asile en 2002 et au renvoi prononcé, il aurait dû quitter le pays en avril 2003. Il n'a, semble-t-il, pu rester en Suisse qu'en raison des recours ordinaires et extraordinaires qu'il a déposés contre ce refus. Ce n'est finalement que fin 2008 qu'il a obtenu l'asile, suite à une nouvelle demande formulée le 15 mai 2007 (voir décision contestée du 18 janvier 2016, Etat de fait, p. 2). Enfin, ce n'est que depuis juillet 2014 qu'il ne perçoit plus de prestations de l'aide sociale. Au vu de ces éléments, la POM n'a pas violé le principe de proportionnalité en rejetant la demande du recourant. Ainsi qu'elle le relève dans sa décision (p. 4), l'art. 45 al. 1 de la loi cantonale du 1<sup>er</sup> janvier 2002 sur l'aide sociale (LASoc, RSB 860.1) dispose que l'obligation de restitution de prestations de l'aide sociale se prescrit au plus tard dix ans après le versement de chaque prestation. L'ISCB n° 1/121.1/1.1 ch. VI let. b ch 3.2.4.2 prévoit ainsi que seules les prestations d'aide sociale reçues pendant les dix années précédant la

requête de naturalisation peuvent être prises en compte. Le recourant pourrait ainsi, sans préjudice aucun du sort accordé à sa requête, déposer une nouvelle demande de naturalisation au plus tard mi-juillet 2024, ou antérieurement s'il a, dans l'intervalle, remboursé les prestations reçues.

**5.5** Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il apparaît que la décision entreprise respecte le droit.

## **6.**

**6.1** Le recours s'avère ainsi mal fondé et doit être rejeté.

**6.2** Conformément à l'art. 108 al. 1 LPJA, les frais de procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis à la charge de la partie qui succombe. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens, ni d'indemnité de partie (art. 104 al. 1 à 3 et 108 al. 1 et 3 LPJA).

**6.3** Le recourant a toutefois requis l'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure.

**6.3.1** Aux termes de l'art. 111 al. 1 LPJA, sur requête, l'autorité administrative ou de justice administrative dispense du paiement des frais de procédure et de l'obligation éventuelle de fournir des avances ou des sûretés la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes (let. a) et dont la cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (let. b). Selon la jurisprudence, un procès est dénué de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre et que, dès lors, elles ne peuvent être considérées comme sérieuses, de sorte qu'un plaideur raisonnable et aisé renoncerait à s'y engager en raison des frais qu'il serait exposé à devoir supporter; en revanche, il ne l'est pas lorsque les chances de succès et les risques d'échec s'équilibrent à peu près ou que les premières n'apparaissent que légèrement inférieures aux secondes. Le point de savoir si une cause est dépourvue de chances de succès s'apprécie en procédant à une évaluation anticipée de la cause de manière sommaire en se fondant sur les circonstances valant au moment du dépôt de la demande d'assistance

judiciaire gratuite (ATF 133 III 614 c. 5, 129 I 129 c. 2.3.1; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 111 n. 12 et 13).

**6.3.2** En l'espèce, il ressort des documents produits par le recourant que la condition formelle de l'assistance judiciaire est réalisée. En effet, en ne tenant compte que du minimum vital de la famille du recourant, majoré de 30%, soit Fr. 3'250.- (voir la Circulaire n° 1 du 25 janvier 2011 de la section civile de la Cour suprême et du Tribunal administratif du canton de Berne et Circulaire n° B1 du 1<sup>er</sup> avril 2010 de l'autorité de surveillance en matière de poursuite et faillite, accessibles à partir de [www.justice.be.ch](http://www.justice.be.ch)) et en tenant compte du loyer de Fr. 1'270.- (voir recours PJ 15), les charges se montent déjà à Fr. 4'520.-. Or, selon la comptabilité produite au Tribunal, les revenus du recourant ne dépassent pas Fr. 4'500.- (voir recours PJ 13 et les PJ produites avec le courrier du 1<sup>er</sup> mars 2016). Quant au recours, on ne peut affirmer qu'il était d'emblée dépourvu de chances de succès.

**6.3.3** Le recourant doit également être rendu attentif à son obligation de remboursement envers le canton, aux conditions de l'art. 123 du Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008 [CPC, RS 272], par renvoi de l'art. 112 al. 2 LPJA.

**Par ces motifs:**

1. Le recours est rejeté.
2. La requête d'assistance judiciaire est admise.
3. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis à la charge du recourant. Il est renoncé à leur perception au vu de l'octroi de l'assistance judiciaire. L'obligation de restituer prévue par l'art. 123 CPC est réservée.

4. Il n'est pas alloué de dépens.

5. Le présent jugement est notifié (R):

- au recourant,
- à l'intimé,
- à la Commune municipale B. \_\_\_\_\_,
- au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), Quellenweg 6,  
3003 Berne-Wabern.

Le président:

Le greffier:

**Voie de recours**

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss et 113 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).