

# FR\_GERICHTE 601 2013 32 vom 23. Oktober 2015

FR Kantonsgericht, 2015-10-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2013\\_32](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2013_32)

FR: FR\_GERICHTE 601 2013 32 du 23 octobre 2015

IT: FR\_GERICHTE 601 2013 32 del 23 ottobre 2015

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Bürgerrecht, Niederlassung, Aufenthalt

## Erwägungen

### E. 18

du bordereau) infirme l'existence d'un licenciement de la recourante pour cause de port du foulard sur le lieu de travail, fait mentionné dans le rapport du Service de l'aide sociale du 19 juillet 2010 et dès lors évoqué dans la décision contestée. Dans ses observations du 16 mai 2013, le Conseil communal a également conclu au rejet du recours, se référant entièrement à la décision du 4 mars 2013. Il souligne que les recourants se bornent à citer des dispositions légales sans démontrer d'aucune façon en quoi l'autorité intimée aurait violé le droit, excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation ou constaté de manière inexacte ou incomplète les faits pertinents qui l'ont conduit à refuser d'accorder le droit de cité communal à la famille recourante. en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). En outre, dans la mesure où, selon la loi fribourgeoise, un requérant n'a en principe pas un droit à obtenir la naturalisation ordinaire et considérant le vaste pouvoir d'appréciation dont les autorités compétentes disposent en la matière (HARTMANN/MERZ, in *Ausländerrecht*, 2009, p. 595; EHRENZELLER, *Entwicklungen im Bereich des Bürgerrechts*, in *Annuaire du droit de la migration 2004/2005*, p. 19; voir aussi le Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [BGC], 1996, p. 3864), le Tribunal cantonal examine avec retenue les décisions rendues dans ce domaine, conformément à l'art. 96a CPJA. c) Par ailleurs, il convient de rappeler que l'autorité n'est en aucun cas liée par les motifs invoqués par les parties (art. 95 al. 3 CPJA). 2. a) Selon l'art. 14 de la loi sur la naturalisation (LN; RS 141.0), avant de délivrer l'autorisation fédérale, il convient de s'assurer de l'aptitude du requérant à la naturalisation, en examinant en particulier s'il s'est intégré dans la communauté suisse (let. a); s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b); se conforme à l'ordre juridique suisse (let. c); ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d). Il ressort aussi bien de cette disposition légale que de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1) que, pour accepter ou refuser une demande dans ce domaine, le critère déterminant que doit appliquer le conseil communal est celui de l'intégration. Dans ce sens, la réglementation communale

en vigueur est applicable et, à défaut et par analogie, les art. 6 et 6a LDCF relatifs à l'octroi du droit de cité au niveau cantonal (arrêt TC FR 601 2010-97 du 6 avril 2011 consid. 2a).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 b) L'art. 6 al. 1 LDCF prévoit que le droit de cité fribourgeois peut être accordé à l'étranger: s'il remplit les conditions du droit fédéral (let. a); s'il remplit les conditions de résidence prévues à l'art. 8 (let. b); si une commune du canton lui accorde son droit de cité communal (let. c); s'il remplit ses obligations publiques ou se déclare prêt à les remplir (let. d); si, au cours des cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête, il n'a pas été condamné pour une infraction révélatrice d'un manque de respect de l'ordre juridique (let. e); s'il jouit d'une bonne réputation (let. f); s'il remplit les conditions d'intégration (let. g). Il ressort en particulier de l'art. 6a al. 1 LDCF que le droit de cité fribourgeois peut être accordé au requérant s'il s'est intégré à la communauté suisse et fribourgeoise. Selon l'al. 2 de la même disposition, la notion d'intégration comprend notamment la participation à la vie économique, sociale et culturelle (let. a); l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit (let. b); le respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse (let. c); la capacité de s'exprimer dans une des langues officielles du canton (let. d); des connaissances appropriées de la vie publique et politique (let. e). L'intégration doit être considérée comme un processus individuel et subjectif d'apprentissage ayant trait à la langue, aux habitudes et au fonctionnement de divers domaines permettant une participation à la vie sociale. Le candidat doit être intégré en Suisse et s'être familiarisé avec les conditions d'existence et le mode de vie en Suisse, ce qui comprend la maîtrise d'une des langues nationales, mais aussi une connaissance appropriée des usages et des coutumes suisses. Une intégration réussie se traduit par la capacité de mener une vie autonome, par l'intérêt et la participation à la vie publique et sociale. Pour pouvoir participer à la vie politique en tant que citoyen suisse, des connaissances sur les fondements du système politique et social suisse sont également nécessaires. Cela ne signifie toutefois en aucun cas que le candidat doive posséder des connaissances approfondies sur l'histoire et les institutions suisses, et p. ex. passer un examen sur ces questions, même si certaines communes connaissent encore de telles conditions de naturalisation. Dans les dispositions du droit fédéral, il n'est pas admis d'attendre du candidat à une naturalisation qu'il en sache plus que la moyenne suisse sur l'histoire et la politique du pays (GUTZWILLER, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, p. 233 ss; FF 2002 1815, p. 1844 s.). Le critère de participation à la vie économique, sociale et culturelle suppose que le requérant doit être professionnellement intégré et avoir un intérêt pour la vie sociale et culturelle de son pays d'accueil. L'intégration professionnelle ne doit cependant pas nécessairement signifier que le requérant soit actif professionnellement au moment de sa demande. Le chômage, l'invalidité ou la maladie peuvent frapper toute personne, en tout temps. Si tel devait être le cas, il faut par contre que le requérant démontre qu'il a été actif ou qu'il a eu un mode de vie l'amenant à travailler, à être autonome, actif et en contact avec la société. En ce sens, le travail est également un facteur d'intégration important, ne serait-ce que par les collègues que le requérant est amené à fréquenter (Message no 287 accompagnant le projet de loi modifiant la LDCF, BGC 2007, ad art. 6a p. 97; ci- après: Message). L'étranger doit, en outre, se conformer à l'ordre juridique suisse, notamment en adoptant une attitude respectueuse du droit pénal et en respectant ses obligations financières. Ainsi, il ne doit ni faire l'objet d'une enquête pénale en cours, ni avoir d'inscription au casier judiciaire. Les délits mineurs ne font pas nécessairement obstacle à la naturalisation. Du point de vue du droit de la poursuite plus particulièrement, le requérant ne doit pas faire l'objet de poursuite ou être sous le coup d'un

acte de défaut de bien. Constitue également une violation de la législation le fait de ne pas remplir ses obligations de droit civil, telles que les contributions d'entretien ou les pensions alimentaires (FF 2002 1815, p. 1845; GUTZWILLER, no 559 ss). Le critère de l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit vise à prévenir la naturalisation de requérants qui, bien que n'ayant pas été réprimés pénalement pour leur comportement, démontrent toutefois d'un comportement outrancier, commettent des actes d'incivilité ou font preuve d'une agressivité latente. En effet, ces attitudes ne sont pas compatibles avec l'octroi du droit de cité et de la nationalité suisse et augmentent les risques de tensions sociales et d'incompréhension face à la population migrante. Au contraire, un futur citoyen doit se comporter de manière responsable et respectueuse d'autrui (Message p. 97). Concernant les connaissances appropriées de la vie publique et politique, il s'agit, par cette condition, de s'assurer que les futurs citoyens connaissent les règles de base du fonctionnement des institutions politiques du pays. Cette condition n'est pas nouvelle car depuis des années la Commission des naturalisations du Grand Conseil pose toujours quelques questions concernant les principales autorités politiques du pays, au niveau fédéral, cantonal et communal. A cet égard, il faut relever que certaines communes font déjà de grands efforts pour fournir aux requérants des cours d'instruction civique. Le SEciN a également mis sur pied un tel cours pour les requérants, au niveau du canton. Ce cours cantonal concerne les demandeurs qui ne disposent pas de tels cours d'instruction civique au niveau communal (Message p. 98). Enfin, le requérant doit respecter les principes constitutionnels fondamentaux, découlant de la Constitution fédérale et de la Constitution cantonale, ainsi que le mode de vie en Suisse. Il ne s'agit pas seulement de respecter la loi, mais également de reconnaître, par sa façon de vivre, certaines valeurs intangibles de notre société et de les respecter, en tant que membre du corps social de ce pays. Ces principes sont en particulier la primauté de la loi, le principe de l'égalité des sexes, l'accessibilité à la formation ou aux soins pour toute personne, le respect de la personnalité d'autrui, y compris des membres de sa famille, le droit à l'autodétermination dans des choix importants de la vie privée (Message p. 98).

c) Dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi, la Commune de Fribourg a adopté un règlement sur le droit de cité communal. Selon l'art. 2 de ce règlement - qui complète et précise les normes fédérales et cantonales - le droit de cité peut être accordé à la personne étrangère qui remplit les conditions du droit fédéral (let. a) et du droit cantonal (let. b) quant à la durée de son séjour en Suisse, respectivement dans le canton; qui est domiciliée dans la commune de Fribourg depuis 2 ans au moins et y a déposé ses papiers, sauf exceptions (let. c); qui est à jour avec le paiement de ses impôts communaux et présente une situation financière transparente (let. d); qui a des connaissances suffisantes du français ou de l'allemand (let. e); qui possède des connaissances civiques suffisantes prouvant qu'elle s'intéresse aux institutions fédérales, cantonales et communales (let. f); qui remplit les autres conditions générales et les conditions d'intégration définies par la LDCF (let. g) et dont le dossier fait apparaître une motivation convaincante (let. h). L'autorité communale dispose ainsi d'une liberté d'appréciation dans l'octroi du droit de cité communal. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle peut agir à sa guise. En effet, elle doit user de la marge de manœuvre qui lui est conférée avec diligence, de sorte qu'elle est tenue de respecter les garanties constitutionnelles et les autres dispositions légales, en tenant compte en particulier de l'interdiction de l'arbitraire et des principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de la proportionnalité. En outre, la décision doit être conforme au droit, au but de la réglementation et

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 aux intérêts en présence. La commune n'a pas de pouvoir "discrétaire", mais doit s'en tenir aux critères, aussi imprécis soient-ils, établis par la réglementation pertinente, de même que la pratique (GUTZWILLER, p. 225 s.). d) En cette matière, ces limitations découlent notamment de l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), qui impose que nul ne subisse de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. La discrimination est une forme qualifiée d'inégalité de traitement. Elle n'est donc pas réalisée du simple fait d'une inégalité injustifiée. Il y a discrimination au sens de cette disposition lorsqu'une personne est traitée comme un être inférieur ou lorsqu'elle subit un traitement différent sur la seule base de son appartenance à un groupe déterminé qui, dans la réalité historique ou dans la réalité sociale actuelle, a tendance à se trouver exclu (ATF 135 I 49 consid. 4.1), lui faisant ainsi subir un traitement d'humiliation ou d'exclusion sur la seule base de critères liés à son identité. Cela n'exclut pas de manière absolue que l'on puisse faire référence à des critères tels que la race, le sexe, la situation sociale ou les convictions religieuses ou politiques. Le fait de se fonder sur l'un de ces critères implique une présomption de différenciation illicite, laquelle peut être renversée par une justification suffisante, fondée sur des motifs objectifs et soumise à une obligation de motiver particulièrement stricte (ATF 134 I 49 consid. 3.1; 129 I 217 consid. 2.1). La jurisprudence a ainsi considéré qu'un refus de naturalisation fondé sur la seule origine des requérants, sans autre justification, était discriminatoire (ATF 129 I 217). Le simple port du foulard, en tant que symbole religieux, ne permettait pas non plus de refuser une naturalisation car il ne traduisait pas en soi une attitude de manque de respect à l'égard des valeurs démocratiques et constitutionnelles (ATF 134 I 49; arrêt TF 1D\_8/2010 du 25 janvier 2011). 3. a) Dans le cas d'espèce, il convient préalablement de prendre acte de la pièce produite dans le cadre de la présente procédure, attestant que la recourante n'a pas travaillé au service de l'accueil extrascolaire et que, partant, l'information relative à un renvoi de ce poste ne la concerne pas. Les considérations de l'autorité intimée sur ce point ne sont dès lors pas pertinentes et doivent être écartées. Cela étant, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (art. 95 al. 3 CPJA); elle peut ainsi annuler ou confirmer une décision pour d'autres raisons que celles invoquées par l'autorité intimée. Or, en l'occurrence, le refus d'octroi du droit cité n'est pas fondé sur les convictions et pratiques religieuses des recourants, auxquelles du reste l'autorité communale n'a fait aucune référence. Le grief de violation du principe de non-discrimination doit dès lors être rejeté. Il ressort en revanche des pièces du dossier que le processus d'intégration des recourants n'est pas achevé. b) Certes, l'époux séjourne en Suisse depuis 1993. Cela étant, durant les quinze premières années, il n'a clairement pas fait d'effort d'intégration. Il n'a pas exercé d'activité lucrative durable et s'est contenté, pour l'essentiel, de vivre passivement de l'aide sociale. Il a assumé la gérance de I. \_\_\_\_\_, activité qu'il a exercée de 1998 à 2008, à titre bénévole selon ses déclarations. Se déclarant inapte au travail en raison de douleurs dorsales, il a déposé une première demande de rente invalidité, laquelle a toutefois été rejetée. A la suite de ce refus, il a cherché un emploi stable et a travaillé à plein temps, dès septembre 2006, comme aide-vendeur. Il s'avère cependant que le recourant est en incapacité de travail depuis le 18 octobre 2011 - partielle puis totale - et qu'il a déposé une nouvelle demande de

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 prestations AI, le 11 novembre 2013; à ce jour, aucune décision n'a été rendue par l'office compétent. Sur le plan financier, le recourant est criblé

de dettes sociales. Sa dette d'assistance l'égard de la collectivité locale s'élève à près de CHF 100'000.-. Par ailleurs, il n'a pas régulièrement versé les maigres pensions alimentaires dues à sa fille, issue de son premier mariage, et les arriérés impayés avoisinent la somme de CHF 37'000.-. De plus, durant les dix premières années de son séjour en Suisse, le recourant a eu régulièrement maille à partir avec la justice; selon la fiche des renseignements de police, il a fait l'objet d'une dizaine de rapports de dénonciation ou d'enquête, notamment pour dispute conjugale, vol, recel, lésions corporelles simples, menaces. Ce comportement n'est pas compatible avec l'octroi du droit de cité et de la nationalité suisse. Du reste, en raison des antécédents pénaux du recourant, l'autorité communale avait refusé d'entrer en matière sur la première demande de naturalisation qu'il avait déposée en 2005 déjà. c) Il est vrai que depuis 2006, le recourant semble avoir modifié son comportement. D'une part, il n'a plus attiré sur lui l'attention des autorités policières et pénales; il n'en demeure pas moins que sa réputation a été ternie par ses nombreuses implications dans des affaires délictuelles passées. Le regard qu'il porte sur son comportement antérieur - lorsqu'il déclare "qu'il ne s'agit pas de choses graves, que cela s'est passé il y a longtemps et que tout est maintenant réglé" - n'est pas apte à améliorer son image. Il démontre au contraire qu'il n'a pas saisi la gravité certaine des actes commis; on peut dès lors douter de son réel repentir et de la sincérité de son amendement. D'autre part, depuis 2006 aussi, le recourant a disposé d'un emploi stable, avant de se déclarer en incapacité de travail pour des raisons de santé, partielle dès 2011 et totale dès 2013. Durant la période d'activité, il a acquis une certaine autonomie financière et semble s'être responsabilisé face à ses importantes dettes sociales. Il convient de saluer ce changement d'attitude. Cela étant, on ne peut s'empêcher de constater que les efforts qu'il a fournis s'inscrivent dans le cadre de la procédure de naturalisation, en vue de répondre aux exigences minimales requises par l'autorité communale. Force est en outre de relever que celle-ci a dû à plusieurs reprises rappeler au recourant les engagements de remboursement qu'il avait pris et en exiger le respect. Dans ces conditions, rien n'indique sérieusement que ces efforts - maintenus par la pression de l'autorité communale - seraient poursuivis une fois la naturalisation accordée. En tout état de cause, l'autorité intimée en doute et souligne, dans ses observations au recours, que : "C'est un mauvais payeur qui n'hésite pas à faire de grandes promesses et à prendre des engagements qu'il ne respecte pas. Sa stratégie consiste à payer une petite partie de sa dette lorsqu'il est sous pression, espérant ainsi obtenir sa naturalisation. Mais son comportement montre bien que s'il obtient sa naturalisation il arrêtera définitivement de rembourser ses dettes." Cette sévère appréciation n'apparaît pas excessive, au vu du comportement du recourant, tel qu'il se révèle au travers des pièces du dossier. c) Pour sa part, la recourante est mère au foyer et n'a jamais attiré sur elle l'attention des autorités policières ou pénales. Elle ne s'est pas jamais réellement intégrée professionnellement. Arrivée en Suisse en 2002 suite à son mariage avec le recourant, elle a travaillé à mi-temps comme vendeuse dès le 23 mai 2006 mais a interrompu son activité suite à la naissance de son troisième enfant, en juillet 2008. En 2011, elle a effectué un stage de trois mois auprès de l'employeur de son époux, ce qui lui a permis de bénéficier d'un nouveau délai cadre de chômage

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 et de bénéficier des prestations de cette assurance. A l'échéance de son droit, elle n'a cependant repris aucune activité lucrative, pas même à temps très partiel, nonobstant la situation financière précaire de sa famille. Dès le 1er août 2013, elle bénéficie d'une rente entière de l'assurance- invalidité au taux de 75%. d) Il s'avère également que les recourants paraissent très peu intégrés à la vie associative de leur commune et du canton; ils n'ont pas indiqué être actifs dans une quelconque société locale,

sportive ou culturelle. Ils passent l'essentiel de leur temps libre avec leurs enfants, rendent visite à leur famille ou reçoivent des amis. L'époux a fonctionné durant de nombreuses années comme gérant de I. \_\_\_\_\_, qu'il fréquente encore régulièrement; il a œuvré comme bénévole de L. \_\_\_\_\_, mais a cessé cette activité lorsqu'il a trouvé un emploi, en 2006. La recourante est membre de l'association "M. \_\_\_\_\_" pour laquelle elle est intervenue ponctuellement, effectuant deux traductions en arabe, en 2011 et 2012. Il ressort en outre du rapport d'enquête du SEciN que les recourants n'ont pas intégré bon nombre de références de base de la vie en Suisse et dans le canton. En particulier, en dépit du temps écoulé dans le canton, ils n'en ont manifestement qu'une connaissance lacunaire et approximative, comme cela ressort du test auquel ils ont été soumis. Sur 25 questions posées, le recourant n'a pu donner que 11 réponses correctes et complètes alors que son épouse a répondu à 10 questions sur 23. Ils ont certes su, dans l'ensemble, répondre aux questions concernant l'organisation politique - ce qui démontre qu'ils ont bien participé au cours d'instruction civique organisé par la commune - mais n'ont en revanche pas été en mesure de s'exprimer sur certains sujets simples pour des habitants intégrés à la région (comme par exemple: que peut-on visiter à Lausanne, citer trois villes au bord du Lac Léman, qu'est ce que le Grütli, quels sont les cantons fondateurs de la Suisse, citer des demi-cantons ...). On s'étonne même que la recourante - dont deux enfants étaient alors déjà scolarisés - n'ait pas su indiquer ce que l'on fête le 1er mai dans le canton. Quoiqu'il en soit, avec les scores qu'ils ont réalisés, il est impossible d'admettre que les recourants se sont imprégnés d'une part conséquente des références de base de la vie du pays. De surcroît, à la question de savoir pourquoi ils souhaitaient obtenir la naturalisation, ils ont invoqué qu'ils se sentent bien en Suisse et qu'ils pensent à l'avenir de leurs enfants. La recourante a précisé "qu'elle sent ses filles déjà très Suisses" et qu'elle aimerait "se sentir juridiquement chez elle dans sa terre d'accueil"; à aucun moment ils n'ont fait valoir un sentiment propre d'appartenance sociale et culturelle à la communauté helvétique; leur motivation n'apparaît guère convaincante, au sens de l'art. 2 let. h du règlement sur le droit de cité communal et semble prioritairement dictée par leur souci de demeurer à tout prix en Suisse, nonobstant leur recours régulier à l'assistance publique. e) En tout état de cause, le couple recourant n'est actuellement pas encore parvenu à mener à terme le processus individuel et subjectif d'apprentissage permettant une véritable participation à la vie publique et sociale sur le plan local et national. Certes, il n'est nullement question d'exiger des intéressés qu'ils se détournent de leur culture d'origine pour se mouler totalement dans celle du pays dont ils sollicitent la nationalité. En revanche, les candidats à la naturalisation ne peuvent prétendre avoir atteint le niveau d'intégration exigé lorsque, comme en l'espèce, leur culture d'origine demeure globalement prépondérante par rapport à celle du pays dont ils ne maîtrisent pas les références de base, dont ils n'ont pas adopté les coutumes familières - ils ne le prétendent du reste pas - et qui ne fonde pas de manière significative leur habitus ainsi que tout ce qui caractérise l'appartenance à un groupe social. 4. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, force est de constater que les autorités précédentes pouvaient retenir, sans violer la loi et sans commettre un abus ou un excès de leur

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 pouvoir d'appréciation, que l'intégration des recourants n'était pas suffisante pour justifier l'octroi du droit de cité qu'ils avaient sollicité. b) Le recours doit dès lors être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée. c) Les recourants ayant été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 143 al. 1 let. a CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du Lieutenant de Préfet de la Sarine du 4 mars 2013 est confirmée. II. Il n'est

pas perçu de frais de procédure. III. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.  
Fribourg, le 23 octobre 2015/mju La Présidente Le Greffier-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.