

FR_GERICHTE 601 2016 273 vom 16. November 2017

FR Kantonsgericht, 2017-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2016_273

FR: FR_GERICHTE 601 2016 273 du 16 novembre 2017

IT: FR_GERICHTE 601 2016 273 del 16 novembre 2017

Regeste

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

Erwägungen

E. 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 cantonal du 23 mai 1991 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; cf. aussi Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, ci-après BGC, 1996, p. 3864), le Tribunal cantonal examine avec retenue les décisions rendues dans ce domaine, conformément à l'art. 96a CPJA.

E. 2

a) D'après l'art. 34 de la loi cantonale du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1), chaque commune institue une commission des naturalisations dont les

Tribunal cantonal TC Page 5 de 11 membres sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la durée de la législature. La commission des naturalisations doit comprendre entre cinq et onze membres choisis parmi les citoyens actifs domiciliés dans la commune. La commune veille à ce que tout requérant soit entendu par la commission des naturalisations, afin de s'assurer de son intégration. Elle peut renoncer à entendre le Confédéré qui demande le droit de cité. La commission des naturalisations émet un préavis à l'intention du conseil communal. Ce préavis constitue pour le conseil communal un élément important de son analyse du dossier et des conditions d'intégration (Message n° 287 du 2 octobre 2006 accompagnant le projet de loi modifiant la LDCF, ci-après Message, ad art. 34, BGC 2007, p. 102). Selon le règlement communal, il est institué une commission communale des naturalisations, composée de sept membres, élus par le Conseil général, pour la durée de la législature. La commission est présidée par le/la Syndic/que si il/elle est

élu/e en tant que membre. La commission communale des naturalisations examine le dossier et entend le requérant. Elle vérifie s'il remplit les conditions de l'art. 2. La Commission propose un préavis au Conseil communal (art. 5 al. 2 et 3). b) En l'espèce, après avoir entendu les recourants, la commission s'est déclarée "partagée" quant au préavis à donner à la requête des intéressés et a dès lors renoncé à émettre un préavis. Certes, si l'on peut déplorer l'absence de ce dernier, il n'en demeure pas moins que, comme son nom l'indique, celui-ci ne lie pas l'autorité appelée ensuite à statuer, laquelle reste entièrement libre dans son choix. Cela étant, la commission a procédé à une audition circonstanciée des recourants et de leurs filles. Cette audition a fait l'objet d'un procès-verbal qui figurait au dossier remis au Conseil communal, si bien que celui-ci avait en main les éléments indispensables pour analyser le dossier, en particulier les conditions d'intégration des recourants, et pour statuer sur leur requête. Ainsi, quoiqu'en disent les intéressés, l'absence formelle de préavis n'a en soi aucune incidence formelle sur la suite de la procédure et surtout sur la décision qui s'en est suivie. On ne voit en particulier pas en quoi cette lacune les a empêchés d'attaquer de manière idoine la décision leur refusant le droit de cité.

E. 3

a) Selon l'art. 14 de la loi du 29 septembre 1952 sur la naturalisation (LN; RS 141.0), avant de délivrer l'autorisation, 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). Les cantons sont libres de préciser ces conditions dans la mesure où ils peuvent concrétiser le cadre posé par la législation fédérale concernant l'aptitude et la condition de résidence (ATF 141 I 60 consid. 2.1; 138 I 305 consid. 1.4.3). 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).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 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). Les conditions formulées à l'art. 6 LDCF laissent volontairement aux autorités compétentes une marge d'appréciation. En particulier, la notion de bonne réputation résulte d'une appréciation générale du rapport de police ou d'éventuels renseignements obtenus par la Commune (BGC 1996, p. 3864) et fait partie des concepts juridiques indéterminés (cf. MOOR, Droit administratif, V. 1, Les fondements généraux, 1992, pp. 325 ss). Les autorités compétentes doivent apprécier la notion d'intégration au regard des capacités personnelles du requérant (cf. art. 6a al. 3 LDCF). 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 doit 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, pp. 233 à 236; FF 2002 1815, pp. 1844 et 1845). Le critère de la 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 (Message, ad art. 6a, BGC 2007, p. 97). Toute forme de participation active à la vie sociale de la commune ou de la région doit être prise en considération. L'ancrage social ne se manifeste donc pas uniquement par l'appartenance à des associations ou à des organisations locales; il peut également résulter d'un bénévolat informel ou d'une participation active à des manifestations locales ou régionales. La vie publique de la commune comprend notamment les manifestations politiques, éducatives, sportives ou culturelles, dans la mesure où elles sont ouvertes aux personnes concernées. La participation ainsi comprise révèle la volonté de l'étranger de rencontrer les indigènes et de s'impliquer dans le contexte social et culturel du lieu de domicile (ATF 141 I 60 consid. 3.5; 138 I 242 consid. 5.3).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 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, ad art. 6a, BGC 2007, 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 (Message, ad art. 6a, BGC 2007, 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, ad art. 6a, BGC 2007, p. 98). En application de ces principes, il importe que le requérant au droit de cité communal établisse non seulement qu'il est bien intégré dans les usages communs de la société suisse et fribourgeoise - critère indispensable pour être autorisé à y résider - mais qu'il démontre également qu'il est parvenu à mener à terme le processus individuel et subjectif d'apprentissage permettant une véritable participation à la vie publique et sociale du pays, et justifiant dès lors le droit de cité sollicité (arrêt TC FR 601 2013 57 du 27 mai 2014); c) Il résulte de ce qui précède et en particulier de l'art. 34 al. 2 LDCF que, pour accepter ou refuser une demande de droit de cité, le critère déterminant que doit appliquer le Conseil communal est celui de l'intégration. Dans ce sens, à défaut de réglementation communale en vigueur, il y a lieu d'appliquer par analogie les art. 6 et 6a LDCF relatifs à l'octroi du droit de cité au niveau cantonal (arrêts TC FR 601 2010 97 du 6 avril 2011 consid. 2a; 601 2012 135 du 29 septembre 2014). Dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi, la Commune de F. _____, comme déjà évoqué, a toutefois adopté un règlement ad hoc, qui renvoie par ailleurs expressément à la loi cantonale.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 Selon l'art. 2 de ce règlement en effet, le droit de cité communal peut être accordé à la personne étrangère qui remplit les conditions du droit fédéral (let. a) et du droit cantonal (let. b); qui est domiciliée dans la commune de F. _____ depuis un an au moins et y a déposé ses papiers (let. c); dont le dossier ne présente pas d'élément amenant à douter de l'intégration et de la bonne réputation du candidat (let. d); qui présente une situation financière claire sur laquelle l'autorité communale puisse se déterminer (let. e); qui a des connaissances suffisantes de la langue française ou allemande (let. f) et qui possède des connaissances civiques suffisantes prouvant qu'il s'intéresse aux institutions de notre pays et qu'il s'est efforcé de les connaître (let. g). 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 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.).

E. 4

a) Aussi bien le Conseil communal que l'autorité intimée reprochent aux intéressés de ne pas présenter une situation financière claire sur laquelle ils puissent se déterminer, au motif qu'ils ne peuvent pas se prévaloir d'une indépendance financière, compte tenu des prestations allouées par l'aide sociale, des poursuites et des actes de défaut de biens délivrés à leur encontre. Les deux autorités admettent toutefois que ces difficultés financières sont à mettre en lien avec la maladie du recourant. La situation financière des intéressés est certes obérée, mais néanmoins "claire" au sens du règlement, contrairement à ce que prétendent les deux autorités précédentes. En effet, les pièces du dossier permettent de se rendre pleinement compte de leur situation financière. Ce faisant, la commune et la Préfecture semblent vouloir faire de l'indépendance financière une condition spécifique permettant, à défaut, de refuser le droit de cité communal. Ni le droit cantonal ni le règlement communal ici en cause ne prévoient toutefois ce motif. Cela étant, la situation financière des requérants entre en ligne de compte dans l'examen global de la notion d'intégration, au sens large du terme. D'ailleurs, le message du Conseil fédéral ne considère-t-il pas qu'un requérant ne doit pas avoir de poursuites à son encontre ni d'actes de défaut de biens. De même, le règlement communal exige que les requérants présentent un état des lieux clair, de ce point de vue, permettant à l'autorité de se déterminer à cet égard. Toutefois, dans la mesure où la situation financière des requérants est l'un des critères qu'il y a manifestement lieu d'examiner dans l'appréciation de l'ensemble des circonstances, les raisons ayant conduit aux difficultés financières en question, respectivement à la dépendance à l'aide sociale, ne sauraient être ignorées. Il doit en aller de même plus précisément des dettes et des actes de défaut de biens. C'est ainsi du point de vue de l'intégration concrète des requérants qu'il y a lieu de comprendre le message du législateur fédéral précité. C'est d'ailleurs bien ce que prône pour sa part le législateur cantonal, lorsqu'il indique que le chômage, l'invalidité ou la maladie peuvent frapper toute personne, en tout temps, et qu'en de telles circonstances, il appartient au requérant de démontrer 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 (cf. Message, ad art. 6a, BGC 2007, p. 98).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 La comparaison avec le droit des étrangers montre au demeurant que l'intérêt public à ne pas devoir accueillir une personne qui dépend de l'aide sociale, le cas échéant durablement et dans une large mesure, est en général reconnu (cf. art. 62 let. d et 63 al. 1 let. c de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers, LEtr; RS 142.20). Cet intérêt passe toutefois à l'arrière-plan dans le cas de personnes qui ont séjourné pendant plus de quinze ans en Suisse car la révocation d'une autorisation d'établissement en raison de la dépendance à l'aide sociale est alors exclue (cf. art. 63 al. 2 LEtr). L'intérêt public à ne pas assumer de prestations sociales n'est donc pas absolu en droit des étrangers. Par conséquent, de manière semblable - ainsi en a jugé expressément le Tribunal fédéral (cf. ATF 135 I 49 consid. 6.3 / JdT 2009 p. 665) -, l'intérêt financier des communes en matière de droit de cité doit-il être évalué d'après sa portée dans le cas concret. b) En l'occurrence, il ressort du dossier que l'aide sociale a essentiellement été versée aux recourants sous forme d'avances de rentes AI en faveur de l'époux. Toutefois, l'Office de l'assurance-invalidité a jugé que ce dernier n'avait pas droit à une quelconque rente, dès lors qu'il peut travailler dans une activité adaptée à ses problèmes de santé et qu'il ne subit qu'une perte de gain d'environ 19 %. Cette décision, à ce jour entrée en force, ne date que du 12 avril 2016; elle fait suite à pas moins de quatre décisions antérieures et à une procédure de recours auprès de l'Instance de céans (arrêt TC FR 605 2011 330 du 15 avril 2013) ayant abouti à un renvoi pour instruction complémentaire et nouvelle décision. Au préalable, le recourant a été au

bénéfice de certificats médicaux attestant de son incapacité de travail. Il a subi par ailleurs huit opérations des hanches qui ont incontestablement entraîné de longues périodes similaires; il a été en outre incapable de travailler pour des motifs psychiques. Il a ainsi touché des indemnités journalières perte de gain d'août 2011 à fin février 2013 (cf. arrêt TC FR 102 2012 192 du 20 février 2013). Pour sa part, son épouse a ouvert un salon de coiffure mais le couple s'est endetté pour ce faire. En outre, les revenus que la famille en tire ne sont guère élevés. Sur la base de ce qui précède, force est d'admettre que, dans ces conditions, des éléments objectifs expliquent pourquoi les recourants ont dû faire appel à l'aide sociale, sans que l'on puisse leur en faire le reproche. Cas échéant, c'est uniquement depuis que la décision de l'AI est entrée en force que, de ce point de vue, les choses ont changé. Le recourant s'est toutefois inscrit au chômage par la suite et a trouvé un emploi depuis lors. Le couple a également versé une somme de CHF 30'000.- en remboursement de l'aide sociale à réception du versement rétroactif des indemnités journalières susmentionnées. Enfin, depuis janvier 2017, les intéressés semblent rembourser leur dette sociale à raison de CHF 100.- par mois. Sur le vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, l'absence d'indépendance financière des recourants ne saurait constituer un motif à lui seul pour considérer que leur intégration est déficiente et, partant, pour leur refuser le droit de cité communal. Soulignons au demeurant que, même dans cette hypothèse, la commune intimée devra cas échéant continuer à verser des prestations d'aide sociale aux recourants, titulaires d'un permis d'établissement et séjournant en Suisse depuis plus de 15 ans, sous réserve d'un endettement volontaire de leur part (cf. arrêt TF 2C_273/2010 du 6 octobre 2010 consid. 3.3).

E. 5

Indépendamment de leur situation financière, il y a lieu d'examiner encore l'intégration des intéressés du point de vue de leurs connaissances générales du pays (politique, géographie, traditions, événements culturels, connaissances des personnalités en général et histoire). Suite à leur requête de naturalisation déposée en 2006, le SECiN a rendu un rapport en date du 31 août 2006. Il en ressort que la requérante n'a aucune notion du système politique et des

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 institutions suisses. S'agissant du requérant, ses connaissances en la matière restent très lacunaires. Sur 21 questions posées, la recourante n'a pu donner que quatre réponses complètes et huit réponses partielles. Quant à l'intéressé, seules huit réponses complètes et six réponses partielles sur vingt questions ont été jugées correctes. Ces résultats sont clairement insuffisants pour admettre une intégration réussie. En date du 29 avril 2015, les recourants ont à nouveau été entendus par le SECiN, lequel retient que les requérants ne manifestent qu'un intérêt faible pour l'actualité et que leurs connaissances générales du pays sont passablement lacunaires. Entre les auditions précitées, il s'est écoulé neuf ans. Or, il sied de constater que, durant ce laps de temps, les intéressés n'ont pas fait d'efforts pour s'intéresser davantage à l'actualité nationale et régionale, aux manifestations régionales et locales et aux institutions politiques du pays dont ils souhaitent pourtant obtenir la naturalisation. En effet, en 2015, ils ne savaient rien de Solar Impulse, du Paléo festival, d'Air14, du festival Les Georges à Fribourg, du salon des Goûts et Terroirs et du Grütli. La recourante ne connaît pas la signification de la Bénichon, ni le nom de l'île d'Ogoz, ni même le contexte du pacte fédéral de 1291. L'intéressé n'a pu citer aucune commune située dans les districts de la Glâne et de la Broye. Les époux se sont d'ailleurs trompés sur les types de fromages composant la fondue moitié-moitié. Le recourant a certes suivi le cours "Lire la Suisse", améliorant ainsi ses connaissances. Il ressort toutefois du

dernier examen oral auquel il s'est soumis dans ce cadre-là que ses connaissances demeurent insuffisantes. S'agissant de l'épouse, soulignons que, ne sachant même pas qui élit les conseillers fédéraux, ni ce que PLR signifie, il est fort douteux qu'elle soit en mesure de pouvoir participer à la vie politique en tant que citoyenne suisse. En dépit du temps écoulé en Suisse, il est dès lors impossible d'admettre que les recourants se sont imprégnés d'une part conséquente des références de base de la vie du pays. Leur connaissance du français et la participation de l'époux dans un club sportif n'y changent rien. Dans ces conditions, la Préfecture et, avant elle, la commune, pouvaient retenir, sans violer la loi ni commettre un abus ou un excès de leur vaste pouvoir d'appréciation que l'intégration des recourants n'était manifestement pas suffisante, au sens des art. 14 let. b LN, art. 6a al. 2 let. e LDCF et art. 2 al. 1 let. g du règlement communal, pour justifier l'octroi du droit de cité.

E. 6

Partant, le recours doit dès lors être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée. Des frais de justice, fixés à CHF 800.-, sont mis à la charge des recourants qui succombent et compensés avec l'avance de frais du même montant. (Dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 800.-, sont mis à la charge des recourants qui succombent et compensés avec l'avance de frais du même montant. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation des montants des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 16 novembre 2017/ape
Présidente Greffière-stagiaire

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