

# FR\_GERICHTE 601 2025 148 vom 15. Dezember 2025

FR Kantonsgericht, 2025-12-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2025\\_148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2025_148)

FR: FR\_GERICHTE 601 2025 148 du 15 décembre 2025

IT: FR\_GERICHTE 601 2025 148 del 15 dicembre 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu des art. 53 al. 4 de la loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1) et 114 al. 1 let. c CPJA.

### E. 2

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, une requérante 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, le Tribunal cantonal examine avec retenue les décisions rendues dans ce domaine, conformément à l'art. 96a CPJA (arrêt TC FR 601 2022 114 du

### E. 6

avril 2023 consid. 1.2 et les références citées). 3. 3.1. Aux termes de l'art. 11 de loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN; RS 141.0), dans sa teneur entrée en vigueur le 9 juillet 2019, l'autorisation fédérale de naturalisation est octroyée si le requérant remplit les conditions matérielles suivantes: son intégration est réussie (let. a), il s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse (let. b) et ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c). L'art. 12 LN indique en outre qu'une intégration réussie se manifeste en particulier par le respect de la sécurité et de l'ordre publics (let. a), le respect des valeurs de la Constitution (let. b), l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 à l'oral et à l'écrit (let. c), la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation (let. d), et l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale (let. e). Les cantons peuvent prévoir d'autres critères d'intégration (art. 12 al. 3 LN). Aux termes de l'art. 7 al. 1 LDCF, le droit de cité fribourgeois peut être accordé à la personne étrangère si elle remplit les conditions formelles et matérielles du droit fédéral (let. a), si elle remplit les conditions de résidence prévues à l'art. 9 (let. b), si une commune du canton lui accorde son droit de cité

communal (let. c), si elle remplit ses obligations publiques ou se déclare prête à les remplir (let. d), si, au cours des cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête, elle n'a pas été condamnée pour une infraction révélatrice d'un manque de respect de l'ordre juridique (let. e), si elle jouit d'une bonne réputation (let. f) et si elle remplit les critères d'intégration (let. g). L'art. 8 al. 1 LDCF prévoit que le droit de cité fribourgeois peut être accordé à la personne requérante qui en fait la demande, si elle s'est intégrée à la communauté suisse et fribourgeoise. Selon l'al. 2 de la même disposition, les critères d'intégration comprennent les éléments suivants: la participation à la vie économique, sociale et culturelle ou l'acquisition d'une formation (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), l'aptitude à s'exprimer dans une des langues officielles du canton oralement et par écrit, selon les critères fixés par le droit fédéral (let. d), des connaissances appropriées de la vie publique et politique (let. e) et l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint ou de la conjointe, du ou de la partenaire enregistré-e ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale (let. f). En matière de droit de cité communal, les dispositions cantonales précitées s'appliquent par analogie (art. 41 LDCF).

3.2. 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 par exemple 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 (ATF 146 I 49 consid. 4.3 et les références citées). 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 Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 autonome, actif et en contact avec la société (Message n° 287 du 2 octobre 2006 accompagnant le projet de loi modifiant la LDCF, ci-après: Message, ad art. 6a, BGC 2007 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). A cela s'ajoute qu'une intégration sociale peut, selon le Tribunal fédéral, également se faire par le travail. La Haute Cour considère toutefois que, selon les circonstances, un mode de vie plus en retrait n'exclut en soi pas d'emblée une intégration réussie (ATF 146 I 49 consid. 4.3). 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. Du point de vue du droit de la poursuite pour dettes, le requérant ne doit pas faire l'objet de poursuites ou être sous le coup d'un acte de défaut de biens. 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 1845). S'agissant des inscriptions au casier judiciaire et des procédures pénales en cours, elles peuvent représenter un obstacle à la naturalisation, à l'exception des infractions mineures et des infractions radiées. En principe, plus lourde est la peine, plus long sera le délai à l'échéance duquel on présumera que l'infraction en question ne représente plus un obstacle à l'octroi de l'autorisation de naturalisation (SOW/MAHON, in Code annoté de droit des migrations, vol. V, 2014, art. 14 n. 29). 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 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 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 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 98). Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 Les connaissances linguistiques, les connaissances du pays et de son système politique, ainsi que l'insertion dans ses conditions de vie doivent être suffisamment développées pour que l'on puisse admettre que le candidat, après qu'il aura obtenu la nationalité, pourra user de manière adéquate de son statut et, en particulier, des droits de participation au processus politique qui lui sont liés. Des connaissances linguistiques lacunaires peuvent être l'indice d'une intégration insuffisante (ATF 137 I 235 consid. 3.1; arrêt TF 1C\_563/2023 du 28 mars 2024 consid. 5.1.1). En particulier, 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 2021 166 du 23 mars 2022 et la référence citée). 3.3. En ce qui concerne spécifiquement les exigences linguistiques, l'art. 8 al. 1 let. d LDCF prévoit que l'aptitude à s'exprimer à l'oral et à l'écrit s'apprécie selon les critères du droit fédéral. Aux termes de l'art. 6 al. 1 de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (OLN; RS 141.01), le requérant doit justifier de connaissances orales d'une langue nationale équivalant au moins au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues et de compétences écrites du niveau A2 au minimum. Selon l'art. 12 al. 2 LN, la situation des personnes qui, du fait d'un handicap ou d'une maladie ou pour d'autres raisons personnelles majeures, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les critères d'intégration prévus à l'al. 1 let. c et d – soit l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale à l'oral et à l'écrit et la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation –, est prise en compte de manière appropriée. Les motifs de dérogation sont précisés à l'art. 9 OLN. Selon cette disposition, il est possible de déroger aux critères relatifs à l'aptitude linguistique notamment lorsque le requérant ne peut pas les remplir ou ne peut les remplir que difficilement en raison d'un handicap physique, mental ou psychique, (let. a) en raison d'une maladie grave ou de longue durée ou (let. b) pour d'autres raisons personnelles majeures (let. c), telles que de grandes difficultés à apprendre à lire ou à écrire (ch. 1). Il est ainsi possible de déroger aux critères d'intégration en cas de handicap physique, mental ou psychique qui entrave le candidat à la naturalisation dans sa vie quotidienne à un point tel qu'il ne puisse dans un proche avenir être à même de remplir les conditions fixées pour obtenir la naturalisation. Il en va de même en cas de maladie. Quant aux autres raisons personnelles majeures au sens de l'art. 9 let. c OLN, il doit s'agir de grandes difficultés à lire et écrire (illettrisme; arrêt TF 1C\_654/2024 du 11 avril 2025 consid. 2.2 et la référence citée). Aux termes de l'art. 6 du règlement du 19 mars 2018 sur le droit de cité fribourgeois (RDCF; RSF 114.1.11), dans des cas d'analphabétisme ou d'illettrisme, une attestation peut être délivrée par l'association Lire et Écrire, ou toute autre institution spécialisée disposant des compétences requises en la matière et dont le but statutaire principal consiste, en substance, à contribuer à donner une réponse à ces questions spécifiques (al. 1). Une telle attestation ne peut être délivrée que moyennant le suivi régulier d'un cours de langue d'une durée minimale de trois mois et à la condition que, au terme de ce cours, l'impossibilité pour la personne concernée d'acquérir les connaissances minimales requises par le droit fédéral puisse être constatée (al. 2). 3.4. Concernant l'appréciation de ces critères d'intégration, une certaine marge est volontairement laissée aux cantons. Quant à l'autorité communale, elle dispose aussi d'une liberté Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 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 "discrétionnaire", mais doit s'en tenir aux critères, aussi imprécis soient-ils, établis par la réglementation pertinente, de même que la pratique. Par conséquent, l'évaluation de ces critères doit rester proportionnée et ne peut pas reposer sur un déséquilibre manifeste dans l'appréciation de tous les aspects pertinents. Mettre l'accent sur un seul critère n'est pas admissible, à moins que celui-ci soit décisif en lui-même, comme une délinquance importante. Il est donc nécessaire de pondérer l'ensemble des éléments du cas d'espèce, si bien que des lacunes concernant un critère

peuvent, le cas échéant, être compensées par des points forts sur d'autres critères, tant que ces lacunes ne concernent pas un facteur décisif en soi (ATF 146 I 49 consid. 4.4). 4. 4.1. L'aptitude à parler la langue du lieu de domicile est en règle générale un élément essentiel de l'intégration. Elle est en effet incontournable à la participation à la vie sociale, politique et administrative du futur citoyen. Vu son importance, il n'est pas concevable de renoncer à toute exigence linguistique, hormis dans le cas où il est démontré que la personne est définitivement privée de la capacité de maîtriser une nouvelle langue. Ainsi et comme mentionné ci-avant, selon la lettre des art. 12 al. 2 LN et 9 OLN, il est permis de déroger au critère de l'aptitude linguistique si ceci est nécessaire pour tenir adéquatement compte du handicap ou d'une maladie. Contrairement à ce que retient l'autorité intimée, l'illettrisme et l'analphabétisme de la recourante peuvent, selon les circonstances, justifier une absence totale de connaissance du français et non seulement un abaissement du niveau de français requis. Se pose ainsi la question de savoir de quelle manière doit être prise en considération l'absence de scolarisation de la recourante, son analphabétisme et son illettrisme dans l'appréciation de son intégration. 4.2. En l'espèce, la recourante est présente sur le territoire suisse depuis 1994. Au moment de son audition par la Commission de naturalisation en octobre 2023, elle y vivait depuis 29 ans. Elle n'a jamais été scolarisée dans son pays d'origine et est arrivée en Suisse à l'âge de 40 ans environ. Son analphabétisme et son illettrisme ne peuvent ainsi pas lui être reprochés. Cela étant, force est de constater que la recourante ne peut pas tenir une conversation simple en français au-delà de quelques mots, comme en atteste le procès-verbal de la Commission de naturalisation du 26 octobre 2023. Ainsi, invitée à raconter son parcours de vie, elle a répondu, entrecoupée de silences : "Mari est mort, c'est moi avoir. Mari ici. Après mort cancer... Mort... Après moi rester à la maison". Or, comme le relève à juste titre la Commune de Marly, sa situation personnelle ne permet pas d'expliquer l'absence totale de connaissance du français à l'oral après 29 ans de présence en Suisse. La recourante ne présente en effet aucun diagnostic l'entravant dans l'acquisition du langage et elle a eu suffisamment de temps pour acquérir des connaissances lui permettant de s'exprimer en français au moins de manière à se faire comprendre à l'oral. Cette exigence ne nécessite au demeurant pas de savoir écrire ou lire. Le fait que la recourante ne serait que difficilement capable aujourd'hui d'acquérir les connaissances nécessaires pour parler en français en raison de son âge et de la perte de son élan vital consécutive au décès de son mari ne change rien à ce qui précède. Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 L'intégration s'apprécie en effet de manière globale, c'est-à-dire à l'aune de ses 29 ans de présence en Suisse et non seulement sur la période précédant le dépôt de la demande de naturalisation ordinaire. La recourante produit certes un rapport de la Dre C.\_\_\_\_\_, spécialiste en psychiatrie, mais ce rapport ne fait qu'indiquer que l'intéressée n'a jamais fréquenté l'école dans son pays d'origine, ce qui explique qu'elle souffre d'analphabétisme et d'illettrisme. Elle n'expose en revanche pas pour quelle raison médicale la recourante serait également empêchée d'apprendre à s'exprimer oralement en français pour des conversations simples. Il en va de même du certificat de l'association Lire et Écrire qui se limite à relever que la recourante, qui n'a pas été scolarisée dans son pays d'origine, n'a "manifestement pas le niveau d'oral suffisant pour suivre un cours et les stratégies d'apprentissage nécessaires à l'acquisition de la langue lui font défaut", ce qui est pertinent s'agissant de l'apprentissage du français écrit, mais ne permet pas de comprendre pour quelle raison, moyennant un accompagnement adéquat et avec l'aide de sa famille qui maîtrise couramment le français à l'oral, elle n'a pas été en mesure d'acquérir des connaissances suffisantes pour participer à une conversation simple. Par conséquent,

l'autorité intimée a retenu à juste titre que la situation personnelle de la recourante ne justifiait pas de renoncer à toute exigence linguistique. Malgré son analphabétisme et son illettrisme, il pouvait en effet être attendu de cette dernière qu'elle puisse s'exprimer en français par oral, au besoin en termes simples, après 29 ans de présence en Suisse. 4.4. En ce qui concerne sa connaissance du pays, il ressort par ailleurs des déclarations de la recourante transcrites dans le procès-verbal de l'audience de la Commission de naturalisation du 26 octobre 2023 ce qui suit. À la question portant sur ce qu'elle connaît de la Suisse, elle a répondu: "C'est calme". Elle n'a pas su répondre à la question portant sur la manière dont est dirigée la Suisse, car elle n'a pas compris la question malgré la traduction. Elle n'a pas réellement répondu par elle-même à la question de sa motivation propre à devenir Suisse. Selon les indications de sa petite-fille, la demande de naturalisation est motivée par le fait que tous ses enfants et petits-enfants sont suisses et que la Suisse est le pays dans lequel elle a le plus longtemps vécu. Elle n'a pas non plus répondu elle-même à la question de son intérêt pour les droits politiques. À la question portant sur les coutumes suisses, en particulier les fêtes, elle a répondu de manière incohérente, citant un certain D.\_\_\_\_\_ ou E.\_\_\_\_\_ et une dame s'appelant F.\_\_\_\_\_. Enfin, à la question portant sur un nom de montagne, la recourante, malgré la traduction, a répondu: "Je connais famille G.\_\_\_\_\_". C'est sa petite-fille qui a parlé du Moléson. Force est de constater que la recourante ne connaît pas le pays dans lequel elle vit depuis 29 ans et que ce déficit ne s'explique pas uniquement par l'absence de sa maîtrise du français. La recourante, malgré la traduction en B.\_\_\_\_\_ effectuée par sa petite-fille, n'a en effet pas su répondre à des questions élémentaires sur la Suisse et sur le canton de Fribourg. Elle a d'ailleurs reconnu lors de son audition par la Commission de naturalisation qu'il était dur pour elle de parler de la Suisse, sa famille étant tout ce qu'elle connaît, ce qui ne peut qu'interpeller après autant d'années de présence en Suisse. 4.5. Au vu de ce qui précède et compte tenu de la retenue que doit observer la Cour en la matière, force est de constater que le Lieutenant de Préfet, à l'instar de la Commune de Marly, n'a pas abusé ou excédé son vaste pouvoir d'appréciation en refusant le droit de cité communal à la recourante. Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 L'absence de connaissances mêmes sommaires du français à l'oral et l'absence de toutes connaissances sur la Suisse après 29 ans de présence à Marly témoignent en effet d'un déficit marqué d'intégration que les lettres de soutien des voisins et des connaissances, l'absence de casier judiciaire, de poursuites et de dettes d'aide sociale ne sauraient compenser. La décision préfectorale confirmant le refus d'octroi du droit de cité communal ne prête donc pas le flanc à la critique. Elle doit être confirmée et le recours rejeté. 5. Vu l'indigence de la recourante, il ne sera exceptionnellement pas perçu de frais de procédure (art. 129 let. a CPJA). Dans ces conditions, la requête d'assistance judiciaire déposée par la recourante devient sans objet, de sorte qu'il convient de la rayer du rôle. la Cour arrête : I. Le recours (601 2025 148) est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. La requête d'assistance judiciaire (601 2025 149), devenue sans objet, est rayée du rôle. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 15 décembre 2025/pta La Présidente Le Greffier