



**c o n s i d é r a n t e n f a i t**

A. De nationalité somalienne, Y., née en 1963, est entrée en Suisse, accompagnée de ses quatre filles aînées, le 20 juillet 1992, et a déposé une demande d'asile le même jour. Son époux, X., né en 1949, également somalien, est venu la rejoindre le 20 juin 1993, en sollicitant l'asile, lui aussi.

Le 1<sup>er</sup> octobre 1993, l'Office fédéral des réfugiés (actuellement, l'Office fédéral des migrations) a rejeté ces demandes d'asile et prononcé le renvoi de Suisse, tout en ordonnant l'admission provisoire des intéressés, le refoulement vers la Somalie n'étant pas raisonnablement exigible.

B. Après son arrivée en Suisse, le couple X. a eu encore deux enfants, Z., née en 1992, et W., née en 1996.

En 2005, les quatre filles aînées ont obtenu la naturalisation suisse.

C. A plusieurs reprises, notamment en 1998, 2001 et 2005, les membres de la famille X. ont requis l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur en invoquant la durée de leur présence dans le pays ainsi que leur bonne intégration. Ces requêtes ont toutes été rejetées, respectivement suspendues, dès lors que les intéressés n'ont pas été en mesure de produire une attestation d'autonomie financière.

Alors que Y. est mère au foyer, X. n'a quasiment pas eu d'activité lucrative depuis son arrivée dans le pays.

Depuis 1993, il a travaillé en emploi temporaire:

- du 6 au 7 août 1998, 2 jours;
- du 2 juin au 27 octobre 2000, 5 mois;
- du 28 avril au 15 juin 2001, 1 mois et demi;
- du 28 juin au 2 décembre 2001, 5 mois;
- du 30 juin au 3 octobre 2003, 3 mois;
- du 20 avril au 24 mai 2006, 1 mois.

Pour l'essentiel, la famille X. a vécu à la charge de l'assistance financière que la Confédération alloue aux personnes en admission provisoire incapables de subvenir à leurs besoins.

D. En mai 2005, X. a déposé une demande de naturalisation ordinaire englobant également son épouse et ses deux filles cadettes, Z. et W. (ci-après, X. et consorts).

Dans le cadre de l'instruction de la requête, il est apparu, le 17 novembre 2006, que cette famille avait encaissé en 2005 des bourses d'étude pour plus de 6'000 francs sans

en informer le Service d'aide social de la Ville de Fribourg, qui avait droit à ces montants. Les sommes perçues indûment ont été remboursées progressivement.

Pour le surplus, les autorités compétentes ont attesté que les requérants n'avaient pas de poursuites.

E. Le 15 mars 2007, l'Office fédéral des migrations a accordé l'autorisation fédérale en vue de la naturalisation ordinaire et, le 26 mars 2008, les requérants ont obtenu le droit de cité de la Ville de Fribourg.

Après avoir entendu les intéressés, le 25 septembre 2008, la Commission des naturalisations du Grand Conseil (la Commission) a décidé, le 12 octobre 2008, de ne pas présenter leur dossier au décret de naturalisation, l'octroi du droit de cité fribourgeois paraissant prématuré dès lors qu'ils ne bénéficient pas encore d'un permis de séjour à l'année, mais vivent en Suisse uniquement en admission provisoire.

Invités à se déterminer sur la suspension de leurs requêtes jusqu'à obtention d'un permis de séjour, X. et consorts ont exigé que leur dossier soit transmis au Grand Conseil pour décision. Ayant repris l'examen du dossier, la Commission a transmis l'affaire au plenum du Grand Conseil le 27 avril 2009, muni d'un préavis négatif.

F. Par décision du 18 juin 2009, prise à l'unanimité des députés présents, le Grand Conseil a rejeté la demande de naturalisation présentée par la famille X.

Il a rappelé que l'art. 8a de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008, subordonne en principe l'octroi du droit de cité à la condition que le requérant soit au bénéfice d'un titre de séjour ordinaire (al. 1), ce dont les intéressés ne bénéficient pas. S'il est vrai que, par ailleurs, la disposition (al. 2) aménage une exception pour les personnes en admission provisoire lorsque des motifs humanitaires la justifient, le Grand Conseil a estimé que l'intégration de X. n'était pas suffisante pour entrer en matière sur une telle exception. En particulier, l'autorité a constaté que, nonobstant la longue durée de son séjour en Suisse, l'intéressé ne s'était pas intégré professionnellement. Il n'avait travaillé en tout et pour tout qu'un an sur les 16 années de résidence dans notre pays. Se fondant sur le rapport d'enquête, le Grand Conseil a retenu également que le requérant avait des lacunes notables au niveau linguistique et que sa connaissance de la vie publique et politique était insuffisante. Enfin, il lui a été reproché l'abus d'assistance qui a été commis en 2005. Or, pour bénéficier d'une exception à l'obligation de disposer d'un titre de séjour ordinaire, une personne en admission provisoire devait être un modèle d'intégration au sens des art. 6 et 6a LDCF, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Le refus de la naturalisation étant applicable à tous les requérants, il appartenait désormais à l'épouse et aux filles cadettes du couple d'entreprendre, cas échéant, une procédure de naturalisation individuelle.

Cette décision a été motivée le 30 juin 2009 et notifiée le lendemain.

G. Agissant le 31 août 2009, X., agissant pour lui-même et son épouse, a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 18 juin 2009 dont il demande l'annulation, sous suite de frais et dépens. Il conclut principalement à l'octroi de la nationalité suisse et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle appréciation.

A l'appui de ses conclusions, le recourant conteste tout d'abord que son cas soit soumis à l'art. 8a LDCF dès lors qu'il a déposé sa requête en mai 2005, bien avant l'entrée en

vigueur de cette nouvelle réglementation, à une époque où la nature du titre de séjour du requérant n'avait aucune influence sur les conditions de naturalisation.

Il fait valoir également que la capacité financière ne constitue pas un critère d'appréciation majeur dont il faut tenir compte pour accorder une exception au principe de la titularité d'un titre de séjour pour des motifs humanitaires. Dans la mesure où la décision a pour effet de traiter différemment les filles cadettes des aînées, qui ont obtenu la nationalité suisse, cette discrimination constitue, à son avis, une violation du principe humanitaire le plus élémentaire. Il en irait de même des parents, traités différemment de leurs enfants.

Le requérant considère, par ailleurs, que la décision est arbitraire dans la mesure où l'autorité a tenu compte des difficultés rencontrées avec le Service des bourses. Il affirme qu'il n'y a eu de sa part aucune volonté de tricherie ou d'abus d'assistance. Au moment où le constat d'un paiement indu a été fait, il a remboursé ce qui avait été payé en trop. D'ailleurs, au moment du dépôt de la requête de naturalisation, le problème était réglé et il serait déraisonnable de se réfugier derrière un événement unique pour motiver une décision de refus.

Le requérant conteste l'appréciation qui a été faite sur ses connaissances linguistiques dès lors que l'audition devant le Service de l'état civil et des naturalisations a eu lieu le 11 avril 2005, soit plus de quatre ans avant la décision de refus.

Si X. reconnaît ne plus avoir trouvé d'emploi depuis 2006, il estime cependant ne pas être en faute et que l'âge constitue un facteur négatif dans la recherche d'un travail. Il n'est donc pas responsable de son absence d'activité lucrative. Au demeurant, il conteste l'appréciation de l'autorité intimée et affirme avoir toujours travaillé, certes de manière temporaire. Il affirme que son intégration est réussie et que ce ne sont pas les deux dernières années, plus difficiles, qui doivent entraîner une appréciation négative de sa situation en Suisse.

H. Dans ses observations du 7 octobre 2009, le Grand Conseil conclut au rejet du recours en soulignant que la mauvaise intégration du couple exclut l'octroi d'une exception à l'art. 8a al. 1 LDCF. Il souligne également que la décision attaquée ne porte pas un préjudice irréparable aux requérants qui ne sont pas menacés d'un départ de Suisse. Ils pourront tenter de changer leur situation, en s'impliquant plus dans la société civile et dans le monde du travail, ce qui à terme leur permettra de régulariser leur séjour du point de vue administratif et de déposer une nouvelle demande de naturalisation. En l'état, la décision du Grand Conseil n'est, à son avis, pas abusive, ni ne heurte le sens de l'équité. Elle est juste, équilibrée et dûment motivée.

I. Le 6 mai 2010, sur demande du Juge délégué à l'instruction du recours, le Service de la population et des migrants (SPoMi) a produit le dossier de police des étrangers concernant X.

## e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 44a LDCF. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Dans les affaires portées devant le Tribunal cantonal, seules les personnes autorisées à exercer la profession d'avocat peuvent agir comme mandataires (art. 14 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1). Dans la mesure où X. n'est pas avocat, ni le représentant légal de son épouse, il ne peut donc pas recourir à sa place contre la décision du Grand Conseil.

c) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

Par ailleurs, dans la mesure où, selon la loi fribourgeoise, un requérant n'a en principe pas un droit à obtenir la naturalisation ordinaire (cf. T. JAAG, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, ZBl 2005, p. 122) et considérant le vaste pouvoir d'appréciation dont les autorités compétentes disposent en la matière (B. EHRENZELLER, Entwicklungen im Bereich des Bürgerrechts, in: Annuaire du droit de la migration 2004/2005, p. 19, voir aussi BGC 1996 p. 3864), le Tribunal cantonal examine avec retenue les décisions rendues dans ce domaine, conformément à l'art. 96a CPJA.

2. Selon l'art. 48 LDCF, cette loi s'applique aux demandes pendantes lors de son entrée en vigueur, pour autant que le Grand Conseil n'en soit pas saisi. La nouvelle du 9 mai 2007 modifiant la loi sur le droit de cité fribourgeois (ROF 2007\_055) ne contient pour sa part aucune disposition transitoire particulière, qui dérogerait à l'art. 48 LDCF, de sorte que la règle initiale introduite en 1996 reste applicable. Partant, du moment qu'en l'espèce, la demande de naturalisation a été transmise à la Commission du Grand Conseil au mois de septembre 2008 en vue de la séance d'audition organisée le 25 septembre, on doit constater que les nouvelles règles issues de la nouvelle du 9 mai 2007, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008, sont applicables à la présente affaire.

3. a) Il est établi que le recourant, au bénéfice d'une simple admission provisoire, ne remplit pas la condition posée par l'art. 8a al. 1 LDCF, qui subordonne en principe la naturalisation à la titularité d'un titre de séjour stable en Suisse. L'intéressé prétend cependant obtenir une exception à cette exigence pour des motifs humanitaires, en application de l'art. 8a al. 2 LDCF.

La loi ne précise pas quels sont les motifs humanitaires visés par cette disposition. Dans la décision attaquée, le Grand Conseil n'a pas donné non plus une définition de ce qu'il faut entendre par cette notion. Il a toutefois clairement indiqué que, pour qu'une exception à l'exigence d'un titre de séjour ordinaire puisse entrer en considération, il est nécessaire, quoi qu'il en soit, que la personne en admission provisoire soit un modèle d'intégration au sens des art. 6 et 6a LDCF. Il a donc subordonné l'exception qui ouvre la voie de la naturalisation à une personne en admission provisoire à une exigence accrue

d'intégration. Ce faisant, le législateur cantonal n'a manifestement pas outrepassé les limites de son large pouvoir d'appréciation. Il n'est en effet pas déraisonnable d'attendre d'une personne n'ayant qu'un statut précaire en Suisse sous l'angle de la police des étrangers et n'ayant pas passé les étapes de stabilisation que dénote l'octroi d'un permis de séjour ou d'un permis d'établissement qu'il établisse une insertion exemplaire dans la société suisse en prouvant l'intensité particulière des relations qu'il entretient avec le pays dont il veut devenir citoyen.

Or, en l'espèce, loin de démontrer une intégration exemplaire, le recourant ne peut même pas se prévaloir de l'intégration ordinaire requise de tout candidat à la naturalisation en application de l'art. 6a LDCF, de sorte que, même s'il avait bénéficié d'un permis de séjour, la naturalisation aurait pu lui être refusée à ce titre.

b) L'art. 6a LDCF a la teneur suivante:

<sup>1</sup>*Le droit de cité fribourgeois peut être accordé au requérant qui en fait la demande s'il s'est intégré à la communauté suisse et fribourgeoise.*

<sup>2</sup>*La notion d'intégration comprend notamment les éléments suivants :*

*a) la participation à la vie économique, sociale et culturelle;*

*b) l'observation de règles de comportement permettant une vie en société sans conflit;*

*c) le respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse;*

*d) la capacité de s'exprimer dans une des langues officielles du canton;*

*e) des connaissances appropriées de la vie publique et politique.*

<sup>3</sup>*Les autorités compétentes apprécient la notion d'intégration au regard des capacités personnelles du requérant.*

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 de travail qu'il est amené à fréquenter (Message n° 287 accompagnant le projet de loi modifiant la LDCF, ad art. 6a, BGC 2007 p. 97).

En l'occurrence, il ressort de l'état de fait que X. n'a quasiment pas exercé d'activité lucrative pendant ses 16 ans de présence en Suisse. Cumulés, les quelques emplois temporaires autorisés qu'il a occupés représentent à peine 15 mois.

Pour sa part, se basant sur le rapport du Service de l'état civil et des naturalisations qui a été manifestement rédigé sans vérification officielle, le Grand Conseil a retenu que l'intéressé avait travaillé 6 mois en 2005 et 6 mois en 2006. Le dossier de la police des

étrangers ne contient toutefois aucune autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative, indispensable à une prise d'emploi, pendant ces périodes, si ce n'est du 20 avril au 24 mai 2006. De plus, les attestations de travail fournies par le recourant lui-même dans le cadre du présent recours pour prouver l'existence d'emplois temporaires ne portent pas sur une occupation de 6 mois en 2005 et 2006; l'entreprise M. SA qui l'aurait employé s'est limitée à attester la mission temporaire d'un mois en 2006 confirmant ce qui ressort du dossier de la police des étrangers. Ainsi, contrairement à ce qu'a admis le Grand Conseil, le regain d'activité du recourant en 2005 et 2006 n'a pas été établi.

Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que, depuis sa venue en Suisse, X. n'a pas adopté un mode de vie l'amenant à travailler de manière régulière. On ne peut pas considérer au vu de son parcours professionnel qu'il a tout entrepris pour être autonome, actif et en contact avec la société. Au contraire, pour l'essentiel, il s'est contenté de vivre passivement de l'aide matérielle qu'il reçoit de la Confédération. Un tel comportement est incompatible avec les exigences d'intégration posées par l'art. 6a LDCF. Certes, l'intéressé tente d'expliquer son inactivité actuelle par les difficultés de recherche d'emploi dues à son âge. Outre le fait qu'à 60 ans, il est toujours considéré comme étant apte au placement par l'assurance-chômage, il faut surtout rappeler que sa relation pour le moins distante avec le monde du travail n'est pas récente et que, pendant des années, il n'a pas fait les efforts d'intégration professionnelle qu'on était en droit d'attendre de lui dans l'optique d'une naturalisation.

Parallèlement, il ne ressort pas du dossier que X. aurait mis à profit le temps libre qu'il avait à disposition pour participer de manière plus intense à la société civile sous l'angle sportif, culturel ou associatif. Le fait qu'il prétende avoir été arbitre de football amateur n'est manifestement pas suffisant pour compenser l'important déficit d'intégration dû à sa quasi-inactivité professionnelle et à l'absence d'autonomie qui en résulte. En réalité, du point de vue social et culturel, le recourant ne peut pas avancer d'indices sérieux qui dénoteraient une véritable insertion dans le tissu de notre société. Dans sa situation, la lecture de La Liberté ou l'assiduité à suivre le Téléjournal suisse ne constituent pas, à eux seuls, des efforts démontrant une intégration satisfaisante.

Il ne fait donc pas de doute que X. ne remplit pas les conditions posées par l'art. 6a al. 2 let. a LDCF.

c) Il est inutile dès lors d'examiner en plus si les difficultés rencontrées en 2005 par l'intéressé dans le cadre des bourses d'études qu'il a été appelé à rembourser relèvent d'un abus d'assistance, ruinant la confiance qu'on peut placer en lui. Il faut constater sur ce point que le Service de l'état civil et des naturalisations s'est contenté d'un simple courriel très sommaire du Service social de la Ville de Fribourg, sans prendre la peine de consulter le dossier ou de demander, pour le moins, une décision entrée en force constatant un abus. Or, comme le relève le recourant, il peut arriver que des prestations indues soient versées sur la base de simples malentendus, sans impliquer une quelconque tentative de fraude. Compte tenu de l'importance d'un reproche d'abus d'assistance dans l'appréciation d'une demande de naturalisation, il est exclu de se limiter à une simple information non documentée.

d) Il est également difficile de retenir des difficultés linguistiques lorsque le rapport d'enquête remonte à plusieurs années, comme en l'espèce. Il faut cependant remarquer qu'en l'occurrence, le recourant a été auditionné par la Commission des naturalisations du Grand Conseil qui a ainsi eu un contact direct avec lui en septembre 2008. Les

membres de la Commission ont pu constater par eux-mêmes les problèmes d'expression et de compréhension du recourant et confirmer le contenu du rapport d'enquête. Il importe donc peu que, dans la décision attaquée, il ne soit fait mention que du rapport. Cela étant, comme pour la question des bourses, il est inutile de déterminer les connaissances linguistiques réelles du recourant, son absence d'intégration ressortant de toute manière de sa participation très lacunaire à la vie économique, sociale et culturelle.

e) Du moment que le recourant ne remplit pas les conditions d'intégration de l'art. 6a LDCF, il ne peut espérer obtenir la nationalité suisse en exigeant une égalité de traitement avec ses quatre filles aînées, naturalisées, dont la situation est totalement différente.

4. Si l'on apprécie globalement les différents intérêts à prendre en considération dans la présente affaire, il apparaît clairement que le Grand Conseil, statuant à l'unanimité des députés présents, n'a commis aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation en refusant la naturalisation de X. Ce dernier n'a pas démontré une intégration suffisante qui justifierait d'entrer en matière en sa faveur sur une éventuelle exception à l'obligation de disposer d'un titre de séjour stable prévue par l'art. 8a al. 1 LDCF. Si la notion de motifs humanitaires prévue à l'art. 8 a al. 2 LDCF peut exceptionnellement suppléer à une absence de titre de séjour stable, elle ne dispense en aucun cas un requérant de l'obligation de bénéficier d'une intégration suffisante au sens de l'art. 6a LDCF.

5. Le conjoint et les enfants du recourant n'ont pas présenté une demande particulière de naturalisation et ont été englobés dans la requête de ce dernier. Ils sont donc également touchés par la décision négative attaquée. Compte tenu du principe de l'extension des conditions de naturalisation prévu à l'art. 6 al. 2 LDCF, et sauf exceptions fondée sur de justes motifs - non réalisées en l'espèce - tous les requérants concernés par une demande de naturalisation doivent en remplir les conditions pour que celle-ci puisse être accordée. Si l'un d'eux n'y satisfait pas, le droit de cité est refusé à tous (BGC 2007 p. 97). Il est ainsi exclu d'accorder la naturalisation au recourant, qui n'en remplit pas les conditions, sous prétexte que tel pourrait éventuellement être le cas de ses proches. Dans une pareille situation, la seule solution est de permettre à ceux-ci de déposer une demande de naturalisation individuelle, qui sera appréciée de manière distincte.

L'autorité intimée n'a donc pas violé la loi en rejetant la requête et en précisant que Y. et ses deux filles cadettes pourront déposer des demandes individuelles de naturalisation. En particulier, il n'y a dans cette manière d'agir aucune violation de l'égalité de traitement entre les filles cadettes et leurs aînées, déjà naturalisées.

6. Manifestement mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).



**l a C o u r a r r ê t e :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure sont mis par 500 francs à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

*101.10 naturalisation*