



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

601 2018 195

Arrêt du 7 mai 2019

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Anne-Sophie Peyraud,
Christian Pfammatter,
Greffière : Stéphanie Morel

Parties

A._____, **recourant**, représenté par Me Jillian Fauguel, avocate
contre

**PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, autorité intimée,
COMMUNE DE B.**_____, **intimée**

Droit de cité, établissement, séjour – naturalisation ordinaire –
extension des conditions au conjoint et aux enfants

Recours du 5 juillet 2018 contre la décision du 23 mai 2018

considérant en fait

A. A. _____, ressortissant du Kosovo né en 1972, vit en Suisse depuis 1995 et est au bénéfice d'une autorisation d'établissement depuis le 20 novembre 2000. Il est arrivé sur le territoire suite à un premier mariage avec une Suissesse, lequel a été dissous par le divorce en décembre 2000.

Le 25 février 2001, il s'est remarié avec une compatriote, C. _____, née en 1976. De cette union sont issus trois enfants: D. _____, née en 2001, E. _____, née en 2003 et F. _____, née en 2004. La mère et les trois filles résident au Kosovo.

B. Le 18 décembre 2015, A. _____, alors domicilié dans la commune de B. _____, a déposé une demande individuelle de naturalisation auprès du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (ci-après: SAINEC).

C. Du rapport d'enquête du SAINEC du 18 septembre 2017, il ressort en substance que le requérant exerce une activité lucrative en qualité de machiniste en bâtiment dans la même entreprise depuis 1996, ne fait l'objet d'aucune poursuite et est indépendant sur le plan financier. Du point de vue linguistique et des connaissances générales, il a une bonne maîtrise orale de la langue française et des institutions suisses. En revanche, il figure au casier judiciaire pour avoir été condamné le 2 février 2016 à un travail d'intérêt général de cent vingt heures avec sursis pendant deux ans pour incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégal.

D. Le 29 novembre 2017, la Commission des naturalisations de la commune de B. _____ (ci-après: la commission) a entendu le requérant et a relevé que ce dernier faisait montre de très bonnes connaissances culturelles et linguistiques, était bien intégré socialement et professionnellement et percevait un revenu confortable. La commission s'est étonnée toutefois du fait que la famille de l'intéressé vivait au Kosovo et qu'en l'espace de seize ans, ce dernier ne l'avait pas fait venir au moins une fois. Elle a considéré au surplus qu'il y avait une violation de la disposition constitutionnelle visant à garantir l'égalité entre les sexes, son épouse étant contrainte de s'occuper de sa mère malade. De manière générale, la commission a estimé que le requérant n'avait pas démontré de manière convaincante qu'il voulait entamer une procédure de regroupement familial et a rendu un préavis négatif.

E. Par décision du 23 janvier 2018, le Conseil communal a rejeté la demande d'octroi du droit de cité déposée par le requérant au motif que les conditions légales et d'intégration n'étaient pas réalisées, en particulier s'agissant de sa famille.

F. Agissant le 20 février 2018, le requérant a interjeté recours devant le Préfet de la Veveyse (ci-après: le Préfet) et a conclu implicitement à l'octroi du droit de cité qui lui a été refusé. Il a fait valoir pour l'essentiel qu'il avait toujours voulu faire venir son épouse et ses filles en Suisse mais que l'état de santé de sa mère à lui ne l'avait jusqu'ici pas permis. Il a précisé à ce sujet que les institutions pour personnes âgées au Kosovo étaient inexistantes et qu'il n'avait pas d'autres solutions, le reste de sa famille ayant refusé de s'occuper de sa mère. D'ici le deuxième trimestre de 2018, il a annoncé que la situation allait changer vu que la fille et le beau-fils de la grand-mère paternelle s'étaient engagés à la prendre en charge, le beau-frère du requérant allant prochainement être à la retraite. Son épouse aurait d'ailleurs déjà un rendez-vous fixé en mars 2018 à l'Ambassade en vue du dépôt d'une demande de regroupement familial.

Dans ses observations du 14 mars 2018, le Conseil communal s'est référé à la prise de position de la commission et a rappelé que la loi prescrit que les conditions de naturalisation s'étendent également au conjoint et aux enfants du requérant. En outre, il a considéré que la situation familiale de l'intéressé n'était pas claire. Il a précisé que la demande pourrait être reconsidérée une fois que la demande de regroupement familial évoquée dans le recours du requérant aurait abouti et après auditions de l'ensemble des membres de la famille.

G. Par décision du 23 mai 2018, le Préfet a rejeté le recours et a confirmé la décision communale. Pour l'essentiel, il a estimé que la famille du requérant ne remplissait pas les conditions de naturalisation et qu'aucun juste motif ne justifiait d'admettre une dérogation, vu notamment le choix des époux de vivre séparément, le caractère non temporaire de la situation, le fait que la mère et les filles n'étaient jamais venues en Suisse et la bonne intégration de celles-ci au Kosovo. Il a confirmé que la situation familiale était peu claire puisque rien ne permettait d'admettre que le requérant avait la réelle intention de la faire venir en Suisse. En outre, l'autorité préfectorale a constaté que le recourant satisfaisait aux conditions de résidence et d'intégration, exception faite de son respect de l'ordre juridique suisse. Sur ce point, il a relevé que même si la commune ne l'avait pas soulevé, l'infraction commise par le requérant n'était pas anodine. Enfin, s'agissant de la prétendue violation du droit à l'égalité entre les sexes, il a considéré que si le fait pour un couple de vivre séparé géographiquement constituait certes un mode de vie peu répandu, il appartenait au recourant et à son épouse d'organiser leur vie familiale comme ils l'entendaient, de sorte que cet argument n'était pas pertinent pour refuser l'octroi du droit de cité communal.

H. Par courrier du 21 juin 2018, le Service de la population et des migrants (ci-après: SPoMi) a informé le requérant qu'il entendait refuser sa demande de regroupement familial, motif pris que les délais n'avaient pas été respectés.

I. Par courrier du 25 juin 2018, A. _____ a demandé au Préfet d'intercéder dans son dossier auprès du SPoMi. Sur requête, il a complété son mémoire par acte du 5 juillet 2018, lequel a été transmis au Tribunal cantonal comme objet de sa compétence. Le recourant a conclu implicitement à l'octroi du droit de cité communal refusé, faisant valoir en substance que c'est désormais son beau-frère qui s'occupe de sa mère, ce qui permet dès lors à son épouse et à ses filles de venir s'installer en Suisse.

Dans ses observations du 31 août 2018, le Préfet conclut au rejet du recours, rappelant notamment que l'épouse du requérant et ses filles n'ont jamais eu de contact avec la Suisse et que la demande de regroupement familial a été déposée seulement au moment où cette question a été problématique dans le cadre de la procédure de naturalisation.

Par missive spontanée du 14 septembre 2018, le recourant se réfère à la jurisprudence rendue par le Tribunal cantonal s'agissant de l'extension des conditions de naturalisation au conjoint et à ses enfants et souligne que c'est le comportement individuel de la personne qui demande la naturalisation qu'il convient d'évaluer, indépendamment de celui des membres de sa famille. Il conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à l'octroi du droit de cité communal et subsidiairement au renvoi de la cause à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le 24 octobre 2018, le Préfet considère que même sous l'angle de la nouvelle législation sur le droit de cité entrée en vigueur au début de l'année 2018, le requérant ne remplit pas les conditions de naturalisation dans la mesure où, en ne faisant pas venir sa famille en Suisse même pour une courte durée, il n'encourage pas leur intégration.

Par courrier du 6 février 2019, le Conseil communal se réfère à sa décision et renonce à formuler de plus amples observations.

J. Par décision du 30 juillet 2018, le SPoMi a rejeté la demande de regroupement familial du 1^{er} mai 2018, considérant que celle-ci n'avait pas été déposée dans le respect des délais. Par arrêt du 24 avril 2019 rendu en la cause 601 2018 268, le Tribunal cantonal rejette le recours de l'intéressé du 14 septembre 2018 et confirme cette décision.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

en droit

1.

1.1. 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.

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).

1.2. 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 dès lors que les autorités disposent d'un vaste pouvoir d'appréciation (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.

2.

Aux termes de l'art. 50 al. 2 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité (LN; RS 141.0), laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue, soit conformément à la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (aLN). Considérant que la demande de naturalisation a en l'espèce été déposée en décembre 2015, il y a lieu d'appliquer la aLN.

Dans le même ordre d'idées, l'art. 55 de la nouvelle loi cantonale du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, prescrit que les demandes déposées avant le 31 décembre 2017 sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit, soit selon la loi fribourgeoise du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (aLDCF), laquelle est dès lors également applicable au cas d'espèce.

3.

3.1. A teneur de l'art. 14 aLN, 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). D'après l'art. 15 al. 1 aLN, relatif à la condition de résidence, l'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête.

Aux termes de l'art. 6 al. 1 aLDCF, 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) et s'il remplit les conditions d'intégration (let. g). Les conditions de naturalisation s'étendent au conjoint et aux enfants du requérant. Pour de justes motifs, des exceptions peuvent être faites (al. 2).

L'art. 6a al. 1 aLDCF prévoit 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). Selon l'art. 6a al. 3 LDCF, les autorités compétentes apprécient la notion d'intégration au regard des capacités personnelles du requérant.

En outre, dans le cas particulier, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi (cf. arrêt TC FR 601 2016 273 du 16 novembre 20107 consid. 3c), la commune de B. _____ a adopté un règlement *ad hoc* le 23 avril 2015 sur le droit de cité communal (ci-après: le règlement communal). L'art. 2 prévoit que le droit de cité communal peut être accordé à une personne étrangère aux conditions suivantes: elle remplit les conditions de résidence du droit fédéral (let. a), elle remplit les conditions générales et d'intégration ainsi que les conditions spécifiques liées à la résidence, au titre de séjour ou à l'âge prévues par le droit cantonal (let. b), elle réside légalement dans la commune depuis au moins trois années. Le Conseil communal peut exceptionnellement déroger à cette condition pour de justes motifs (let. c), le dossier de naturalisation ne présente pas d'élément amenant à douter de l'intégration et de la bonne réputation du candidat (let. d), elle présente une situation claire, sur le plan personnel, administratif ou professionnel permettant de statuer en pleine connaissance de cause. La collaboration de la personne concernée peut être requise (let. e), elle a des connaissances suffisantes de la langue française (let. f), elle possède des connaissances civiques suffisantes prouvant qu'elle s'intéresse aux institutions de notre pays et qu'elle s'est efforcée de les connaître (let. g) et enfin elle fait preuve d'une motivation positive et réelle à devenir citoyenne suisse (let. h).

3.2. S'agissant des conditions d'intégration en particulier (art. 6a aLDCF), une marge d'appréciation est volontairement laissée au canton. 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 aLDCF).

Quant à l'autorité communale, elle dispose aussi 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 "discrétionnaire", mais doit s'en tenir aux critères, aussi imprécis soient-ils, établis par la réglementation pertinente, de même que la pratique (GUTZWILLER, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, p. 225 s.)

3.3. 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 (GUTZWILLER, p. 233 ss; 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 n. 287 du 2 octobre 2006 accompagnant le projet de loi modifiant la LDCF, ci-après 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).

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 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, n. 559 ss). S'agissant des inscriptions au casier judiciaires 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). Selon les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après: SEM), en cas de condamnation à une peine privative de liberté avec sursis, à une peine pécuniaire avec sursis ou à une obligation d'exécuter un travail d'intérêt général assortie d'un sursis, il convient d'attendre la fin du délai d'épreuve et un délai supplémentaire de six mois, sous réserve de circonstances particulières (Manuel sur la nationalité du SEM, applicable aux demandes jusqu'au 31 décembre 2017, n. 4.7.3.1, p. 36-37).

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).

4.

4.1. S'agissant en particulier de l'extension des conditions de naturalisation au conjoint et aux enfants de la personne qui requiert la naturalisation (cf. art. 6 al. 2 aLDCF), il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour et les évolutions législatives récentes.

Par arrêt du 18 novembre 2010, l'Instance de céans s'est prononcée sur le cas d'une femme à qui on a refusé le droit de cité communal, motif pris que son mari, qui avait été condamné pour des infractions liées à la drogue, a été contraint de quitter la Suisse et ne remplissait dès lors pas les conditions de naturalisation au sens de l'art. 6 al. 2 aLDCF. S'inspirant de la jurisprudence fédérale, le Tribunal cantonal a souligné qu'il était normal d'examiner, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, l'environnement du demandeur, mais que si l'un des conjoints remplissait les conditions, le droit de cité devait lui être octroyé et ce quand bien même la requête de l'autre époux devait être rejetée (cf. arrêt TC 601 2010 9/10 du 18 novembre 2010 consid. 6b, qui se réfère aux ATF 131 I 18 consid. 3.3; 136 I 56 consid. 2 / JdT 2009 I 229). Dès lors, refuser la naturalisation à la requérante au seul motif qu'elle entendait maintenir son mariage avec son époux vivant à l'étranger n'était pas possible (cf. arrêt TC 601 2010 9/10 du 18 novembre 2010 consid. 8b).

Suite à cet arrêt, la commune a octroyé le droit de cité sollicité le 6 juin 2012. En janvier 2014, l'Instance de céans a été saisie à nouveau de cette affaire, le Grand Conseil ayant refusé de donner le droit de cité cantonal pour les mêmes raisons que celles évoquées par la commune, arguant qu'il fallait s'en tenir à une interprétation stricte de la loi. A cette occasion, le Tribunal cantonal a rappelé que la citoyenneté se référait à la personne et était un droit individuel, basée sur l'aptitude individuelle (cf. arrêt TC FR 601 2014 1 du 11 novembre 2014 consid. 5d; HANGARTNER, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen *in* ZBl 110/2009, p. 293 s.). Etendre strictement les conditions de naturalisation au conjoint du demandeur n'était en soi ni conforme à la loi supérieure, ni à la jurisprudence. La décision du Grand Conseil, qui profitait d'une certaine façon de la situation matrimoniale du couple, devait dès lors être considérée comme arbitraire; il ne pouvait en effet être opposé à la requérante le fait que son mari vive à l'étranger, alors même que la volonté de former une communauté conjugale persistait (cf. arrêt TC FR 601 2014 1 du 11 novembre 2014 consid. 5e). Considérant cela, la cause a été renvoyée au Grand Conseil pour nouvelle décision.

En dépit de l'arrêt susmentionné, ce dernier a refusé une seconde fois, pour la même raison, d'octroyer le droit de cité fribourgeois en février 2015. Par arrêt 601 2015 72 du 26 novembre 2015, la Cour de céans a constaté que la décision attaquée ne différait pourtant pas de celle rendue précédemment et était toujours contraire au droit, de sorte qu'il fallait l'annuler et renvoyer l'affaire à l'autorité compétente, laquelle était cette fois-ci enjointe d'accorder la naturalisation à la requérante, sous réserve que la situation de celle-ci n'ait pas subi de changements importants dans l'intervalle (arrêt 601 2015 72 du 26 novembre 2015 *in* RFJ 2015 p. 392).

Le Tribunal cantonal a également été amené à trancher la question de la naturalisation d'une requérante dont l'époux britannique ne vivait pas non plus en Suisse. L'art. 6 al. 2 aLDCF a été considéré comme contraire au droit fédéral (cf. arrêts TC FR 601 2013 133 du 11 novembre 2014; 601 2015 28/29 du 26 novembre 2015; Actualité du droit des étrangers, jurisprudence et analyse, Vol II, 2015, p. 196).

4.2. En application de la jurisprudence exposée ci-avant, le 26 janvier 2016, le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance modifiant le règlement cantonal du 19 mai 2009 sur le droit de cité fribourgeois (aRCDF; RSF 114.1.11), avec effet au 1^{er} février 2016. L'art. 3 aRDCF, qui listait les exemples dans lesquels les conditions de naturalisation n'étaient exceptionnellement pas étendues au conjoint, a été abrogé. Dans cette ordonnance, le Conseil d'Etat a rappelé que lorsqu'un seul des époux dépose une demande de naturalisation à titre individuel, il importe de prendre en compte la situation de son conjoint pour être en mesure de porter une appréciation

complète de son degré d'intégration. Cela étant, il y a lieu d'opérer une évaluation circonstanciée, loin de tout schématisme, pour apprécier le comportement individuel du requérant. Il a été constaté que l'art. 3 aRDCF, qui ne mentionne pourtant qu'à titre exemplatif (usage du terme notamment) certaines des exceptions qui peuvent être apportées au principe de l'extension des conditions de naturalisation au sens de l'art. 6 al. 2 aLDCF, risque, lui aussi, d'être appliqué de manière schématique (ROF 2016_009).

Dans la nouvelle législation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, à l'image de ce que prescrit le droit fédéral à l'art. 12 al. 1 let. e LN ainsi qu'à l'art. 8 de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (OLN; RS 141.01), l'art. 8 al. 2 et. f LDCF prévoit comme critère d'intégration la prise en compte de l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale. Selon le message, cela signifie, en substance, qu'aux termes de l'art. 6 al. 2 LDCF, l'on ne peut retenir la mauvaise intégration du conjoint et/ou des enfants du requérant ou de la requérante que si celle-ci lui est imputable, notamment par faute d'encouragement ou de soutien de sa part ou si il ou elle l'empêche ou les empêche de s'intégrer d'une quelconque manière. L'examen individuel doit être exécuté de cas en cas (Message 2017-DIAF-4 du 29 août 2017 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur le droit de cité fribourgeois, p. 2862 ss, 2865 et 2868).

A relever que dans la pratique appliquée jusqu'au 1^{er} janvier 2018, ce critère était déjà pris en compte; si les autorités compétentes constataient par exemple que le candidat s'opposait à l'intégration de sa femme dans la société suisse, ce dernier était considéré lui-même comme non-intégré et se voyait refuser la naturalisation (cf. rapport explicatif d'avril 2016 du Département fédéral de justice et police [ci-après: DFJP] sur le projet d'ordonnance relative à la nationalité, p. 20, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-f.pdf>; consulté le 22 avril 2019).

5.

5.1. En l'occurrence, dans sa décision de refus du 23 janvier 2018, la commune a considéré, d'une part, que le recourant ne remplissait pas les conditions de l'art. 6 al. 2 aLDCF, sa famille vivant au Kosovo, la commission restant sceptique quant à la réelle volonté de l'intéressé de vouloir la faire venir en Suisse. D'autre part, elle a estimé que l'intéressé ne satisfaisait pas à l'art. 6a al. 1 let. c aLDCF, retenant que "*[...] la Commission des naturalisations a[vait] constaté la bonne intégration du requérant mais n'a[vait] pas été convaincue de sa bonne conformité au mode de vie et usages suisses, tout particulièrement concernant sa famille [...] cette situation interroge[ait] l'art. 8 de la [Cst.] qui garantit l'égalité entre les sexes dans les domaines de la famille et de la formation [...]*".

Dans la décision attaquée, le Préfet a fait siennes les premières considérations de la commune et soutenu qu'elle avait à juste titre refusé d'octroyer son droit de cité puisque "*[...] la famille du recourant ne remplissait pas les conditions de naturalisation selon l'article 6 et 6a LDCF [...], l'épouse et les filles du requérant viv[ant] au Kosovo, ce qui contrev[enait] [...] [à] la condition la plus élémentaire de l'établissement en Suisse [...]*". En revanche, l'autorité intimée a réfuté une prétendue violation de l'art. 8 al. 2 Cst. et estimé que cet argument n'était pas pertinent pour refuser la naturalisation au requérant, considérant que si "*[...] le fait de vivre séparé géographiquement durant le mariage constitu[ait] certes un mode de vie peu répandu [...] il appart[enait] au recourant et à son épouse d'organiser leur vie familiale comme ils l'entend[aien]t*". D'après le Préfet, les conditions de l'art. 6a aLDCF étaient dès lors satisfaites.

5.2. De l'avis de la Cour, force est d'emblée de souligner que la demande de naturalisation ne concerne que A. _____, à l'exclusion de sa famille qui vit au pays. Partant, compte tenu de la jurisprudence cantonale constante développée sous l'ancienne législation, la commune et le Préfet ne pouvaient pas étendre les conditions de naturalisation à la femme et aux enfants du recourant sans violer la loi, ni tomber dans l'arbitraire (cf. arrêt TC FR 601 2014 1 du 11 novembre 2014 consid. 5). On ne peut en effet pas contraindre un étranger à divorcer pour obtenir la citoyenneté suisse (cf. arrêt TC FR 601 2010 9/10 du 18 novembre 2010 consid. 8b). Ainsi, sous l'angle de l'art. 6 al. 2 aLDCF, il importe peu que la famille du recourant soit établie à l'étranger et que ce dernier ait l'intention ou non de la faire venir.

En revanche, il appartenait bien plus aux autorités précédentes de se fonder sur l'ensemble des circonstances individuelles entourant le recourant.

5.3. D'une certaine façon, c'est ce qu'a tenté de faire la commune lorsqu'elle a remis en cause l'aptitude de A. _____ à se conformer au mode de vie et usages suisses, en particulier sur le plan familial (cf. art. 6a al. 1 let. c aLDCF et 14 let. b aLN). Cela étant, le dossier de la cause ne permet pas, en l'état, d'examiner si cette condition légale est réalisée, comme le confirment d'ailleurs la formulation évasive de la décision du 23 janvier 2018 ainsi que la proposition de la commission des naturalisations visant des recherches plus approfondies à mener par le canton (cf. préavis de la commission du 4 janvier 2018, p. 6).

Bien que l'on estime en effet, avec les instances inférieures, qu'il paraît pour le moins inhabituel que l'épouse du recourant soit restée au pays pour s'occuper de la mère de son époux et qu'en dix-huit ans de mariage, la famille ne soit jamais venue en Suisse, pas même une seule fois durant les vacances, aucun élément au dossier ne permet à ce stade de déterminer si l'organisation de la vie familiale a été imposée à l'épouse et ses filles par le recourant, selon certaines valeurs patriarcales conservatrices ayant cours encore au Kosovo mais qui ne sont pas admises en Suisse (sur l'aspect patriarcal du Kosovo, cf. l'analyse de l'organisation suisse d'aide aux réfugiés [OSAR], Kosovo: situation d'un couple vivant ensemble contre la volonté des deux familles, 2017 p. 8 <https://www.osar.ch/assets/herkunftslander/europa/kosovo/170203-kos-paar-sorgerecht-frauen-f.pdf>; consulté le 29 avril 2017). Il incombait dès lors à la commune de s'assurer que le requérant a bel et bien adhéré au mode de vie suisse, en particulier sous l'angle de la vie de famille, en ne dictant pas autoritairement sa propre volonté.

5.4. Dans ces conditions, la Cour de céans ne peut pas trancher la question de savoir si le recourant est intégré non seulement à la vie sociale mais également, et surtout ici, s'il concrétise dans sa vie personnelle et familiale son adhésion aux principes et valeurs qui prévalent dans le pays. Partant, le recours doit être partiellement admis et la cause renvoyée à la commune de B. _____, en vertu de l'art. 98 al. 2 CPJA, pour instruction complémentaire, charge à elle de déléguer les mesures qu'elle estimera nécessaires au SAINEC cas échéant, dont notamment l'audition de l'épouse et des filles (sur la question du renvoi, cf. arrêts TC 601 2010 9/10 du 18 novembre 2010 consid. 9; 601 2016 121 du 13 septembre 2017). Dans le cadre de ce renvoi, il incombera ensuite à l'autorité communale, à l'aune des anciennes législations cantonale et fédérale, d'examiner si A. _____ remplit l'ensemble des autres conditions de naturalisation, en tenant compte des éventuels changements survenus dans la situation personnelle de l'intéressé dans l'intervalle et de rendre une nouvelle décision.

6.

En application de l'art. 133 CPJA, des frais de procédure ne peuvent pas être mis à la charge de l'Etat de Fribourg et de la commune, qui succombent.

En revanche, le renvoi pour instruction complémentaire valant gain de cause total s'agissant des frais et dépens (cf. arrêts TF 1C_63/2016 du 25 août 2016 consid. 5.5; 1C_621/2014 du 31 mars 2015 consid. 3.3; 2C_846/2013 du 28 avril 2014 consid. 3.2 et 3.3), le recourant a droit à une indemnité de partie (cf. 137 CPJA), mise par moitié à charge de la commune intimée et par moitié à la charge de l'Etat de Fribourg (cf. art. 132 al. 1 CPJA; arrêt TC FR 601 2010 9 du 18 novembre 2010).

Considérant la liste de frais produite par Me Jillian Fauguel le 25 mars 2019, une indemnité de CHF 1'354.15 est octroyée, plus CHF 11.90 de débours, auxquels s'ajoute CHF 105.35 de TVA, pour une somme totale de CHF 1'471.40.

la Cour arrête :

- I. Le recours est admis dans le sens des conclusions subsidiaires et la décision de la Préfecture de la Veveyse du 23 mai 2018 est annulée. La cause est renvoyée au Conseil communal de B._____ pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelle décision.
- II. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- III. Il est alloué au recourant à titre d'indemnité de partie un montant de 1'471.40 (TVA de CHF 105.35 comprise) à verser en main de sa mandataire, à la charge pour moitié de la commune (CHF 735.70 dont CHF 52.70 de TVA) et pour moitié de l'Etat de Fribourg (CHF 735.70 dont CHF 52.70 de TVA).
- IV. 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 du montant de l'indemnité de partie 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 7 mai 2019/smo

La Présidente :

La Greffière :