



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

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

601 2018 298

Arrêt du 15 octobre 2020

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Christian Pfammatter
Greffière-stagiaire : Sarah Darwiche

Parties

A. _____, recourant,
contre
PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA GLÂNE, autorité intimée,
COMMUNE DE B. _____, intimée

Objet

Droit de cité, établissement, séjour
Recours du 12 novembre 2018 contre la décision du 10 octobre 2018

attendu

que A. _____, ressortissant algérien né en 1980, est entré en Suisse en juillet 2008 dans le cadre d'un regroupement familial afin de rejoindre un citoyen suisse avec lequel il est uni par un partenariat enregistré depuis le 14 juillet 2008. Il est au bénéfice actuellement d'une autorisation d'établissement et est domicilié dans la Commune de B. _____;

que, dès septembre 2008 et jusqu'en décembre 2012, puis de mars 2017 jusqu'à ce jour, il a été engagé comme aide de cuisine par un restaurant, d'abord à C. _____, puis à D. _____. Depuis décembre 2011 et encore actuellement, il exerce à titre principal l'activité d'agent de sécurité auxiliaire auprès de E. _____ SA, rétribuée à l'heure. Dans ce cadre, il est soumis à des horaires très irréguliers qui impliquent pour l'essentiel du travail de nuit. Son taux d'activité moyen se situe entre 50 et 75 %. Il est appelé notamment à intervenir souvent comme agent auprès la société F. _____ SA, où il est apprécié pour son professionnalisme. Il a travaillé aussi sur le site de la base aérienne de Payerne ou lors de la Fête des vigneronns 2019, à l'issue de laquelle il a reçu de son employeur un certificat de remerciements pour son engagement;

que, s'agissant de ses loisirs, l'intéressé est passionné de danse orientale qu'il est un des rares garçons à pratiquer. Il fréquente assidument l'école de G. _____ avec laquelle il participe régulièrement à des spectacles, notamment aux différentes éditions du Festival Esquisses d'Orient organisé dans cette ville. Il s'est produit également, sous les couleurs suisses, dans d'autres manifestations en Suisse et à l'étranger, notamment au International Swiss Belly Dance Festival à Montreux en avril 2018 (cf. H. _____). Il collectionne également les billets touristiques suisses;

que, le 6 juin 2014, A. _____ a déposé une demande de naturalisation selon la procédure ordinaire auprès du Service de l'état civil et des naturalisations (actuellement, Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil; SAINEC). Il a été entendu le 24 septembre 2014 par la Commission de naturalisation de B. _____. A cette occasion, en plus des questions habituelles posées aux candidats à la naturalisation, le requérant a été questionné sur une procédure pénale pour des actes d'ordre sexuel avec des enfants qui concernait exclusivement son partenaire (procédure en lien avec un divorce conflictuel). Il a dû s'expliquer également sur les conditions de sa venue en Suisse et sur la manière dont il a fait la connaissance de son compagnon par le biais de l'entremise d'un tiers. En définitive, par 4 voix contre une, la Commission de naturalisation a émis un préavis négatif en retenant dans les points négatifs que le requérant n'était pas intégré au niveau régional (sociétés locales, sport ou autre), que l'histoire de la rencontre avec son partenaire était vraiment gênante dans cette procédure, qu'il n'avait pas indiqué quoi que ce soit pour prouver son intérêt à devenir Suisse, qu'il ne parlait que le français à part l'arabe (sic). Une membre de la Commission a précisé que, selon son expérience auprès du Service des migrants, les "Algériens ont des facilités d'enrober les gens de faire entendre ce que l'on attend d'eux". Il a été retenu que rien de percutant ne montrait que le requérant était un Suisse en devenir et, en plus, il était perçu comme n'étant pas complètement "clean". De l'avis de la commission, les circonstances de sa venue en Suisse montraient qu'il s'agissait d'un réseau et que cela ne pouvait être cautionné. Il était probable en outre que, selon l'issue de la procédure judiciaire, son compagnon s'établirait en Espagne et que, si le requérant devait ne pas l'accompagner, il risquait de perdre son permis d'établissement, d'où sa demande de naturalisation;

que, le 22 octobre 2014, le Conseil communal a refusé d'octroyer le droit de cité communal à A._____. En guise de motivation, l'autorité communale a repris un certain nombre d'éléments qui ressortent de la procédure en soulignant certains passages qui, mis en lien avec l'audition du 24 septembre 2014, ont manifestement emporté sa conviction. Il a ainsi été retenu (*rem.: le soulignement est repris de la décision communale*) que le requérant dispose d'un permis de séjour C (ce qui lui assure quasiment les mêmes droits d'un citoyen suisse), qu'il participe à la vie économique après une période chômage connue de la commune, qu'il ne participe pas à la culturelle et sociale locale, mais est inscrit à une école de danse orientale, qu'il a effectué de la prison dans son pays d'origine, mais prétend qu'il a été accusé à tort par un homme qui embêtait sa sœur, qu'en ce qui concerne sa capacité à observer les règles de comportement, il a dit qu'il ne s'emporte en principe jamais sauf s'il se fait traiter "d'homosexuel", qu'il parle le français avec des difficultés, qu'il ne connaît pas tous les villages qui composent la commune, qu'il ne se sent pas concerné par la procédure pénale impliquant son partenaire, que celui-ci est propriétaire d'une villa en Espagne, que la personne qui l'a mis en contact avec son actuel partenaire et ce dernier se connaissaient déjà pour s'être rencontrés en Amérique;

que cette décision n'a pas été contestée et est entrée en force;

que, le 18 avril 2017, A._____ a déposé une nouvelle demande de naturalisation. Le 22 janvier 2018, le SAINEC a établi un rapport d'enquête. Il ressort en particulier de l'audition menée à cette occasion que les réponses du requérant aux questions en lien avec les connaissances générales du pays étaient lacunaires.

que, le 18 avril 2018, il a été entendu par la Commission de naturalisation de la Commune de B._____. Invité à expliquer ses motivations pour obtenir la nationalité suisse, il a indiqué pour l'essentiel qu'il se sent bien ici où il a développé ses relations personnelles et où il ressent un sentiment de sécurité. En Algérie, il n'a plus de contacts qu'avec sa maman. Il a relevé que son permis d'établissement actuel lui ferme les portes au niveau professionnel dès lors que, pour certaines activités, les agents de sécurité doivent avoir la nationalité suisse. Rappelant que le partenaire du requérant avait été inquiété par une enquête pénale pour des actes d'ordre sexuel avec des enfants, procédure qui a fait l'objet d'un non-lieu, la Commission a invité A._____ à confirmer, ce qu'il a fait, qu'il garantissait le respect du "principe constitutionnel" qui précise que les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité. A l'issue de l'audition, la Commission a relevé deux points positifs, soit sa franchise quant à son pays d'origine et la maltraitance qu'il a subie par son passé et sa sincérité quant à son orientation sexuelle. En revanche, elle a souligné quatre points négatifs, soit:

- le manque d'envie de s'intégrer, de curiosité et d'intérêt. Il n'a jamais pris de cours de français et l'évolution est faible depuis la précédente demande;
- le critère manquant est l'intégration. Il n'a effectué aucune recherche au niveau du SAINEC ou du site de la commune;
- Pas d'évolution pour s'exprimer en français La Commission est déçue du manque d'implication suite au premier échec. Il ne se donne pas les moyens de s'intéresser;
- Selon ses priorités, il n'y a aucune importance à obtenir un passeport;

que la Commission a ainsi émis un préavis négatif, par 4 voix contre 1;

que, reprenant l'avis de la Commission, par décision du 27 avril 2018, le Conseil communal a refusé d'accorder le droit de cité sollicité;

que, saisi d'un recours du requérant, le Préfet du district de la Glâne a confirmé le prononcé communal par décision du 10 octobre 2018. Il a retenu que l'intéressé présente des lacunes d'intégration qui font obstacle à l'octroi du droit de cité communal. En particulier, il a considéré que la personne ne bénéficie pas d'une connaissance suffisante des usages communs de la société locale comme le démontrent clairement les réponses au questionnaire du SAINEC ainsi que celles relatives à son intégration posées lors de son audition par la Commission communale. Les quelques réponses correctes ne peuvent faire obstacle au nombre élevé de réponses erronées qui démontrent que l'intégration n'est pas arrivée à terme. Pour le Préfet, le requérant n'a pas fait montre de sa volonté de s'intégrer dans le contexte social local;

qu'agissant le 12 novembre 2018 avec l'appui de l'Association 360, A. _____ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 10 octobre 2018 dont il demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Il conclut à l'octroi du droit de cité communal de la Commune de B. _____. A l'appui de ses conclusions, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu dès lors que l'autorité intimée ne s'est pas prononcée sur les griefs d'arbitraire soulevés en lien:

- avec la prise en considération par la commune d'éléments totalement externes à sa personne et à la procédure de naturalisation, tels l'état de la procédure pénale visant son partenaire ou la propriété d'une villa en Espagne,
- avec les remarques communales sur son "fort accent";
- avec l'absence d'enquête administrative destinée à établir la bonne intégration, notamment en entendant les personnes qui ont déposé des attestations à ce sujet;
- avec l'absence de motivation suffisante de la décision communale sur le prétendu "manque d'envie de s'intégrer, de curiosité et d'intérêt";

que le recourant fait valoir par ailleurs que le préfet ne pouvait pas retenir un manque d'investissement dans la vie locale. L'intéressé explique que, travaillant essentiellement de nuit, il lui est difficile de s'intégrer davantage socialement. Il estime que les erreurs commises sur les questions de culture générale qui lui ont été posées ne sont pas décisives. En revanche, il affirme avoir démontré qu'il connaissait les règles de base du fonctionnement des institutions politiques suisses. Au vu de l'ensemble du dossier et des nombreux éléments démontrant son intégration tant économique que sociale, le recourant considère qu'il répond aux critères légaux justifiant sa naturalisation. Face à l'inconsistance et à l'arbitraire des arguments retenus par la commune pour lui refuser une deuxième fois la naturalisation et compte tenu des propos homophobes (non protocolés) entendus lors de sa première audition en 2014, le recourant persiste à soutenir que ce qui a motivé le refus de la commune est le fait qu'elle ne voulait pas accorder de naturalisation à une personne homosexuelle maghrébine avec un accent arabe;

que, le 13 décembre 2018, l'autorité intimée a fait savoir qu'elle n'avait pas d'observations à formuler sur le recours dont elle conclut au rejet en se référant aux considérants de la décision attaquée;

que, le 16 janvier 2019, la Commune intimée s'est déterminée. Elle souligne à titre liminaire qu'elle ne remet pas en doute la bonne intégration professionnelle et les contacts sociaux que le

recourant entretient avec ses collègues et ses amis. En revanche, elle constate que, depuis sa première demande de naturalisation, l'intéressé n'a fait que peu de progrès dans sa capacité à comprendre et à s'exprimer en français, en dépit d'un séjour de 10 ans en Suisse. Alors même qu'il entendait demander une deuxième fois le droit de cité et qu'il connaissait les exigences et les diverses questions qui lui seraient posées, il n'a répondu qu'approximativement, démontrant son manque d'intégration à la vie sociale et culturelle locale et son manque de connaissance de la vie publique et politique. C'est dans ce sens que le Conseil communal a retenu que le requérant manquait d'envie de s'intégrer, de curiosité et d'intérêt dans sa démarche. Par ailleurs, la commune intimée conteste énergiquement le grief selon lequel le "motif réel" du refus litigieux serait basé sur son orientation sexuelle et/ou ses origines maghrébines. Elle souligne qu'à aucun moment, un jugement - quel qu'il soit - n'a été posé sur le parcours du recourant, qui n'a subi aucune discrimination. Dès l'instant où l'intéressé a manifestement des lacunes dans ses connaissances de la langue française, tout porte à croire qu'il a interprété de manière discriminatoire des propos qui ne l'étaient en aucun cas. Faute de preuve concrète, le reproche est purement hypothétique. Se déterminant plus concrètement sur les différents griefs formulés dans le recours, la commune nie avoir pris en considération le fait que le partenaire du recourant faisait à l'époque l'objet d'une procédure pénale pour refuser sa demande. Néanmoins, il s'agissait d'un fait non anodin qu'il était important de relever dès lors que la fiche de renseignement de la police concernant le partenaire du recourant fait partie intégrante du dossier de naturalisation. Il convenait de s'assurer de l'opinion du recourant à ce propos dans le cadre de l'analyse de l'observation des règles de comportement et du respect des principes constitutionnels fondamentaux et du mode de vie en Suisse. Il en allait de même de la question de la maison en Espagne; la Commission de naturalisation a jugé opportun de connaître les intentions du recourant. Mais ce fait n'a pas été retenu pour refuser la requête. S'agissant du fort accent, la commune intimée relève que le recourant présente des difficultés de compréhension de la langue. Il peine à comprendre certaines questions lorsqu'il s'exprime ou doit répondre. Par "fort accent", il faut comprendre que la non-maîtrise du vocabulaire et la rapidité d'expression accentuent les difficultés de compréhension. En outre, le reproche adressé au recourant de ne pas assez participer à la vie culturelle et sociale est dû au fait qu'après un séjour de 10 ans, il n'a qu'une infime idée des activités qui se déroulent au sein de la commune. Même si chaque citoyen ne peut pas s'intéresser et participer à toutes les activités villageoises, la commune attend un minimum de participation, voire un minimum d'intérêt et de connaissance de la vie locale. Or, les intérêts du concerné sont ailleurs, notamment sur la Riviera vaudoise. Avec une activité à un taux de 50 à 70 %, il aurait eu le temps de s'informer, notamment via internet, et s'organiser pour réviser les sujets traités lors des auditions et s'intégrer à la vie locale. En définitive, la commune estime que le recourant ne peut pas occulter son manque d'intégration selon les exigences de l'art. 62 de la loi cantonale du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois en invoquant des discriminations fondées sur son homosexualité ou ses origines maghrébines;

que, le 28 juillet 2020, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une audition du recourant. Cette mesure d'instruction visait à contrôler les connaissances linguistiques du recourant et à mettre à jour l'évolution de la situation depuis le dépôt du recours. Il est apparu que le dialogue avec le recourant était fluide et que ce dernier comprenait correctement les questions posées et pouvait y répondre à satisfaction. Sur le fond, le recourant a expliqué en détail sa passion pour la danse et sa participation intensive aux activités de l'école de G._____. Il a expliqué également les conditions de travail auprès de E._____ SA et a produit une série de

rapports quotidiens qu'il rédige à l'intention de son employeur après chaque engagement, indiquant qu'il n'a jamais eu de problème de communication à ce titre;

que le procès-verbal de la séance a été transmis à la commune pour information;

considérant

que, 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;

que, 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);

qu'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.

qu'aux termes de l'art. 50 al. 2 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité (LN; RS 141.0), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, les demandes déposées avant cette dernière date 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 le 18 avril 2017, il y a lieu d'appliquer la aLN.

que, parallèlement, 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 le 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;

qu'à 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);

que, selon 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'article 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). 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) et des connaissances appropriées de la vie publique et politique (let. e). Les autorités compétentes apprécient la notion d'intégration au regard des capacités personnelles du requérant (al. 3);

que, dans la mesure où, en l'espèce, la Commune de B. _____ ne dispose pas d'une réglementation communale spécifique sur les naturalisations, il convient d'appliquer par analogie les art. 6 et 6a aLDCF relatifs à l'octroi du droit de cité au niveau cantonal (arrêt TC 601 2012 135 du 29 septembre 2014);

que la commune dispose 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, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, 2008, p. 225 s.);

que 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; arrêt TC FR 601 2018 325 du 6 février 2020);

que 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. 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 (ATF 141 I 60 consid. 3.5; 138 I 242 consid. 5.3);

que 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);

que 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);

que, s'agissant des connaissances appropriées de la vie publique et politique, il convient, 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);

qu'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).

que 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 (cf. ATF 137 I 235 consid. 3.1). 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 2013 57 du 27 mai 2014);

qu'en l'occurrence, le droit de cité a été refusé au recourant en raison de lacunes linguistiques, d'une intégration insuffisante dans le tissu local et de méconnaissances de la vie publique et politique comme aussi en matière de connaissances générales. Il n'est pas contesté en revanche qu'il dispose d'un large cercle de connaissances suisses, y compris dans son quartier à l._____. La commune n'a pas jugé nécessaire d'entendre les personnes qui ont signé les

lettres intitulées "attestation de bonne moralité" et qui, en bonne partie, sont des voisins et des voisines habitant la commune dès lors qu'elle n'a pas remis en cause la réalité de ces relations de proximité;

que le 28 juillet 2020, le Tribunal cantonal a procédé à l'audition du recourant notamment pour se rendre compte par lui-même des facultés d'expression et de compréhension de l'intéressé. Il a été constaté que ce dernier maîtrise de manière suffisante la langue française orale, de sorte que le dialogue avec lui a pu se dérouler de manière fluide. Si son expression écrite est plus laborieuse, avec de nombreuses fautes d'orthographe (bref test écrit), il n'en demeure pas moins qu'elle reste compréhensible et lui permet clairement de mener une vie autonome. En particulier, il faut rappeler qu'en qualité d'agent de sécurité, le recourant est appelé à rédiger un rapport écrit après chaque engagement et que, même s'ils sont sommaires, ces documents, dont quelques exemplaires ont été produits par l'intéressé, s'avèrent parfaitement utilisables. Aucun motif ne justifie de douter de ses affirmations selon lesquelles il n'a jamais eu de difficultés avec ses supérieurs en raison de son écriture. Que cela soit par écrit et, à plus forte raison par oral, l'expression française du recourant lui permet visiblement de communiquer dans la mesure prévue par la loi. Tout au moins est-ce l'impression qui se dégage de son interrogatoire. Il faut rappeler à cet égard que, contrairement au nouveau droit de la nationalité (cf. art. 6 de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité, OLN, RS 141.01), l'ancien droit ne faisait pas dépendre l'examen de connaissances linguistiques d'un test normalisé. Cela étant, on peine à suivre la commune lorsqu'elle indique a posteriori ce qu'il faudrait comprendre lorsqu'elle reproche au recourant son "fort accent". Elle reconnaît que les connaissances linguistiques sont suffisantes, mais estime que l'intéressé parle trop vite, de manière imprécise et ne comprend pas son interlocuteur. Ce serait dans ce sens qu'elle a relevé un "fort accent". Or, dans une telle circonstance, ce n'est manifestement pas l'accent qui interfère dans le dialogue, mais la simple capacité à s'exprimer. Ainsi, les explications de la commune ressemblent plutôt à une tentative maladroite de corriger la prise en considération d'un élément - l'accent - qui ne relève pas de l'intégration;

qu'il a été également reproché au recourant de ne pas s'être intégré à la communauté locale et d'ignorer totalement le tissu communal dans lequel il vit depuis maintenant douze ans. Il est indiqué que ses intérêts se portent plutôt vers d'autres régions, notamment vers la Riviera lémanique. A cet égard, on doit constater que, mis à part sa vie professionnelle et familiale, le recourant a développé une passion pour la danse et qu'il fréquente assidument une école de danse orientale à Fribourg. Il n'est pas membre du club de football de la commune, ni du chœur mixte. On ne saurait pour autant affirmer qu'il n'a pas développé un ancrage social suffisant. Dans la mesure où, à l'évidence, la danse orientale est une activité culturelle très spécialisée, ce n'est qu'au niveau régional qu'un adepte de cette expression artistique peut trouver un cadre où la pratiquer. En l'occurrence, le recourant s'entraîne plusieurs fois par semaine dans une école de Fribourg et a développé une relation très forte avec sa directrice, qu'il seconde en cas d'absence. Il a créé par ce biais des contacts avec les autres participant(e)s et se trouve intégré dans un réseau de connaissances régionales. De la même manière qu'on ne saurait nier une intégration locale à un sportif qui doit se déplacer à l'extérieur de la commune pour exercer son sport et y rencontrer les membres du club, il n'y a pas lieu de considérer que l'école de danse qu'il fréquente, connue dans le canton, ne pourrait pas avoir elle-aussi une assise régionale. Le fait que le recourant se produise également dans d'autres festivals, sous les couleurs suisses, souligne simplement l'intensité de son engagement artistique. Cela n'enlève rien à l'importance de sa présence dans l'école de danse orientale fribourgeoise. C'est donc à tort que l'autorité communale, puis le préfet,

n'ont pas reconnu qu'il était possible de se créer des racines sociales et culturelles dans ce milieu artistique cantonal nonobstant son caractère confidentiel. Il n'est pas décisif dès lors qu'il ne connaisse pas les associations et clubs d'assise purement locale dont l'activité ne suscite pas son intérêt et dont l'énumération n'aurait ainsi aucune signification concrète sur le plan de l'intégration. Au demeurant, le recourant a indiqué, sans être contredit, qu'il participe depuis plusieurs années à l'organisation d'une fête de quartier (pique-nique canadien), à raison d'environ deux fois l'an, au cours de laquelle il rencontre ses voisins de l'_____. Une telle manifestation informelle, qui, selon ses dires, implique une démarche active d'organisation du recourant, participe également à son intégration locale. Tout bien considéré, il apparaît ainsi qu'on ne saurait nier une intégration suffisante dans le tissu local/régional;

que l'ignorance du recourant en matière de connaissances générales et civiques est plus problématique. L'examen des réponses qu'il a fournies au questionnaire du SAINEC dans le cadre du rapport d'enquête du 22 janvier 2018 montre qu'il n'a vraiment pas compris l'organisation politique de la Suisse. Il connaît certes les noms des conseillers fédéraux, mais ne sait pas comment fonctionne l'Etat. Il n'a aucune idée concrète concernant les différents pouvoirs qu'il cite au niveau fédéral, cantonal et communal. A l'échelle cantonale, il ne différencie pas le législatif de l'exécutif et ne comprend que peu de choses à la fonction des préfets. S'il arrive à citer les districts, on peut douter qu'il sache ce que recouvre cette entité territoriale. Il ne parvient pas non plus à expliciter la fonction de syndic quand bien même il connaît le nom du titulaire dans sa commune. Il montre qu'il a une vague notion de ce que peut être un conseil général, mais peine ensuite à distinguer cette institution du conseil communal. En d'autres termes, il a manifestement essayé d'acquérir des notions sur l'organisation de l'Etat, notions qu'il a apprises par cœur, mais il ne les a pas réellement comprises. De plus, dans ses réponses, l'histoire suisse lui était manifestement inconnue et sa connaissance des us et coutumes ainsi que de la géographie était très faible;

que le recourant s'est amélioré lors de son audition par la commission communale des naturalisations le 18 avril 2018. Les lacunes étaient moins manifestes, même s'il a compté le Préfet de la Glâne parmi les députés du district et s'il ignorait le nom du Président du Grand Conseil fribourgeois en 2018. Il était plus au fait des actualités politiques;

que, selon la jurisprudence, l'absence des connaissances civiques de base peut faire obstacle à l'octroi de la naturalisation (cf. arrêts TF 1D_7/2015 du 14 juillet 2016 consid. 4.3 et 4.7; 1D_6/2018 du 12 février 2018 consid. 3.5). Cas échéant, il peut en aller de même si le requérant présente des lacunes importantes en matière de savoir géographique ou culturel. Il n'y a pas lieu cependant de se focaliser sur un unique critère, sauf si, à l'instar de la commission d'infractions pénales, celui-ci est de nature à exclure à lui seul l'octroi de la nationalité. Il convient de procéder à une appréciation globale de tous les aspects du cas concret (ATF 141 I 60 consid 3.5). Un déficit sous un angle, pour autant qu'il ne soit pas déjà déterminant, peut être compensé par des points positifs relevant d'autres critères (arrêt TF 1D_1/2019 consid. 4.4);

que, dans le cas particulier, les mauvaises réponses du recourant mentionnées ci-dessus ne sont pas négligeables et dénotent une compréhension lacunaire de l'ordre juridique suisse et fribourgeois. Il n'est pas exclu, cependant, que, mise en relation avec la bonne intégration professionnelle, familiale et sociale du recourant, telle notamment qu'elle s'inscrit autour de sa passion pour la danse, cette faiblesse ne s'oppose pas à l'octroi du droit de cité sollicité;

que cette hypothèse entre d'autant plus en considération que la présente procédure de naturalisation a été véritablement viciée par celle de 2014 au cours de laquelle des déclarations et des appréciations caricaturales et arbitraires ont été émises par les autorités communales, que ce soit par la Commission ou par le Conseil communal. Même si, sur le fond, le recourant ne remplissait vraisemblablement pas à l'époque les conditions d'intégration pour obtenir la nationalité suisse, la manière dont il a été traité était clairement discriminatoire. Le procédé consistant à souligner certains passages de la décision a donné de lui une image dégradée, inacceptable, fondée sur des a priori et des suppositions non étayées. Le caractère inconvenant qui ressort de la motivation de cette décision ainsi que du procès-verbal de la séance de la Commission n'a pas été remis en cause par les autorités communales à l'occasion de la présente procédure. Au contraire, des questions complémentaires ont été posées au recourant concernant la procédure pénale de son partenaire et le sort de la maison en Espagne (étant rappelé que cette question n'avait pas été évoquée en 2014 pour savoir si l'intéressé allait quitter la Suisse; cf. ci-dessus dans la partie "en fait"). En lien avec les accusations sans suite qui visait son partenaire, on lui a demandé une déclaration selon laquelle il garantissait le respect du "principe fondamental constitutionnel qui précise que les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière". Cette manière de faire dénote une suspicion extrêmement grave qu'aucun indice ne justifie et montre que l'autorité communale est restée imprégnée par la procédure de 2014 et ses excès;

que, dans ces conditions, on doit constater que la décision communale de 2018 a été viciée par des éléments étrangers qui n'y avaient pas leur place. Les préoccupations que dénotent certaines questions posées au recourant étaient de nature à fausser l'appréciation à porter sur la candidature à la nationalité suisse. En conséquence, il y a lieu d'annuler la décision attaquée qui confirme celle de la commune du 27 avril 2018. L'affaire doit être renvoyée à la commune pour qu'elle procède à une nouvelle audition neutre et complète du recourant, exempte d'a priori, qui portera aussi bien sur sa situation actuelle (professionnelle, sociale et culturelle), que sur ses connaissances générales (histoire, géographie, us et coutumes) et civiques. Sur ces points - qu'il convient de mettre à jour sans s'arrêter aux documents de 2018 en encore moins à ceux de 2014 - , il est rappelé à l'autorité communale que le niveau d'exigence se mesure par rapport à celui de la moyenne suisse. Elle statuera ensuite sur la requête d'octroi du droit de cité communal en procédant à une pondération des forces et des faiblesses résultant de la procédure;

que, compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis dans le sens des considérants et l'affaire renvoyée à la commune pour qu'elle procède aux démarches mentionnées ci-dessus;

que la commune et l'Etat, agissant par le préfet, sont exonérés des frais de procédure (art. 133 CPJA);

que, selon la jurisprudence relative à l'art. 137 CPJA en lien avec l'art. 14 CPJA concernant le monopole de représentation des avocats dans les affaires traitées par le Tribunal cantonal, aucune indemnité de partie n'est versée à un recourant qui n'est pas représenté et assisté par un avocat indépendant. En l'occurrence, le recourant a agi avec l'aide de l'association 360 et ne peut donc pas obtenir une indemnité de partie; peu importe qu'en interne, l'association emploie une avocate brevetée (arrêt TF 2C_1171/2016 du 26 octobre 2017);

la Cour arrête :

I. Le recours est admis dans le sens des considérants.

Partant, la décision préfectorale attaquée est annulée. La cause est renvoyée à la commune pour nouvelle décision sur la demande d'octroi du droit de cité communal après audition complète et neutre du recourant.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie. L'avance de frais versée par le recourant, soit la somme de CHF 800.-, lui est restituée.

III. 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 octobre 2020/cpf

La Présidente :

La Greffière-stagiaire :