



**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

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

601 2025 133

601 2025 135

601 2025 136

## **Arrêt du 31 mars 2026**

### **I<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente : Anne-Sophie Peyraud  
Juges : Dina Beti, Marianne Jungo  
Greffière-stagiaire : Audrey Albieri

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant**, représenté par Me Baptiste Savoy, avocat,  
contre

**SERVICE DE LA POPULATION ET DES MIGRANTS, autorité  
intimée**

#### **Objet**

Droit de cité, établissement, séjour – Renvoi d'un étranger séjournant  
et travaillant en Suisse sans autorisation de séjour ni admission  
provisoire

Recours (601 2025 133) du 28 juillet 2025 contre la décision du  
23 juillet 2025 et requêtes d'effet suspensif (601 2025 135) et  
d'assistance judiciaire totale (601 2025 136) du même jour

## considérant en fait

A. Le 30 juillet 2017, A. \_\_\_\_\_, ressortissant du Kosovo, né en 1986, a été interpellé par la police cantonale fribourgeoise et dénoncé pour faux dans les documents et infractions à la législation sur les étrangers. Par décision du 3 août 2017, le Service de la population et des migrants (ci-après: SPoMi) a ordonné son renvoi de Suisse, motifs pris qu'il ne possédait pas de visa ou de titre de séjour valables et que les documents présentés étaient faux. Cette décision n'a pas été attaquée.

Par décision du 8 août 2017, une interdiction d'entrée a été prononcée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après: SEM), valable jusqu'au 7 août 2020.

Par la suite, le précité a à nouveau été interpellé par la police le 22 mars 2019 et le 15 juillet 2020. Le SEM a prononcé le 26 mars 2019 une nouvelle interdiction d'entrée à son encontre, valable du 8 août 2020 au 25 mars 2022.

Par décision du 27 mars 2019, le SPoMi a prononcé le renvoi du précité. Cette décision n'a pas été attaquée. De même, le 23 juillet 2020, le SPoMi a prononcé une nouvelle fois son renvoi, retenant qu'il représentait une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure, en sa qualité de délinquant récidiviste. Cette décision n'a pas été attaquée non plus.

Sous l'angle pénal, l'intéressé a été condamné à trois reprises, par ordonnances pénales du 12 septembre 2017, du 31 octobre 2019 et du 11 septembre 2020, à une peine pécuniaire de 40 jours-amende, puis de 60 jours-amende, puis encore à une peine privative de liberté de 30 jours sans sursis et à une peine pécuniaire de 60 jours-amende, pour entrées et séjours illégaux, faux dans les certificats et activité lucrative sans autorisation.

B. Le 24 juin 2025, le précité a été interpellé une nouvelle fois par la police cantonale fribourgeoise et dénoncé pour les mêmes infractions. Lors de son audition du même jour, il a mentionné qu'il était désormais employé en tant que maçon chez B. \_\_\_\_\_ SA.

Le 19 juillet 2025, le précité, se prévalant d'un domicile dans le canton de Vaud, a déposé simultanément une demande d'autorisation de séjour auprès du Service de la population de ce canton (ci-après: SPOP) et une demande d'autorisation de travail auprès de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail dudit canton (ci-après: DGEM).

Par courrier du même jour, il a requis la suspension de la procédure de renvoi auprès du SPoMi, jusqu'à droit connu sur ses demandes introduites dans le canton de Vaud, mentionnant que le résultat de ces demandes pourrait influencer de manière déterminante la décision de renvoi.

Par décision du 22 juillet 2025, le SPoMi a refusé de suspendre la procédure de renvoi.

C. Par décision du 23 juillet 2025, l'autorité a ordonné le renvoi du précité, motifs pris qu'il séjourne illégalement dans le pays en vue d'exercer une activité lucrative et qu'il ne dispose pas de moyens financiers suffisants. Un délai au 24 août 2025 lui a été imparti pour quitter le territoire suisse.

D. Le 28 juillet 2025, A. \_\_\_\_\_ interjette recours (601 2025 133) auprès du Tribunal cantonal à l'encontre de cette décision, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation. Il demande, à titre préjudiciel, l'effet suspensif (601 2025 135) ainsi que la suspension de la procédure de recours

jusqu'à droit connu sur ses demandes pendantes auprès des autorités vaudoises. Par courrier séparé du même jour, il sollicite également le bénéfice de l'assistance judiciaire totale (601 2025 136).

À l'appui de ses conclusions, il fait valoir pour l'essentiel que l'autorité intimée a excédé son pouvoir d'appréciation en refusant la suspension de la procédure devant elle, au motif qu'elle n'est pas en mesure de pouvoir effectuer une appréciation anticipée de la décision que doivent rendre les autorités vaudoises. Partant, elle devait attendre le résultat de dite procédure dès lors qu'elle présente un lien étroit avec l'issue de la procédure de renvoi. En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, un renvoi serait en effet contradictoire. En outre, le précité se prévaut d'une violation du principe de la proportionnalité et évoque le risque de se retrouver face à deux décisions contradictoires. Il estime que la décision attaquée est intervenue de manière prématurée et ne tient compte ni de sa situation personnelle, avec un revenu mensuel lui permettant de payer ses charges mensuelles, ni de son intégration. Il soutient qu'il n'est aucunement démontré que les intérêts publics priment son intérêt privé à ce que la procédure de renvoi soit suspendue jusqu'à la décision des autorités vaudoises et à ce qu'il lui soit donné de rester en Suisse dans l'intervalle.

Par courrier du 30 juillet 2025, la Juge déléguée à l'instruction a ordonné, au titre de mesures provisionnelles urgentes (601 2025 134), qu'aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne soit ordonnée jusqu'à droit connu sur la question de l'effet suspensif.

E. Dans ses observations du 21 août 2025, le SPoMi conclut au rejet du recours, indiquant que le recourant, ressortissant du Kosovo, est soumis à une autorisation lorsqu'il séjourne pendant plus de 90 jours en Suisse. L'autorité rappelle qu'il est, sur le principe, tenu d'attendre à l'étranger la régularisation de son séjour et estime que les conditions exceptionnelles prévalant pour l'autoriser à demeurer en Suisse dans l'intervalle ne sont pas remplies: le recourant travaille et séjourne dans le pays illégalement depuis 2022, sa demande d'autorisation de séjour et de travail a été déposée après son interpellation par la police et il ne peut pas prétendre à une telle autorisation, du fait de sa nationalité. Elle estime enfin que le délai de traitement de quatre semaines, que mentionne le recourant, ne sera guère respecté par les autorités vaudoises.

F. Le 16 septembre 2025, la DGEM a indiqué au recourant ne pas être en mesure de statuer favorablement sur l'octroi d'une unité de contingent cantonal des autorisations annuelles en sa faveur, relevant que les conditions d'admission d'une autorisation en vue d'exercer une activité lucrative n'étaient pas remplies. Elle a toutefois déclaré ne pas s'opposer, cas échéant, à l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas individuel d'extrême gravité par le SPOP.

Le 30 octobre 2025, le SPOP a pour sa part indiqué à l'intéressé qu'il entendait lui refuser l'octroi d'une autorisation de séjour sur cette base et lui a donné l'opportunité de s'exprimer.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

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

## en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 7 de la loi fribourgeoise du 13 novembre 2007 d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALeI; RSF 114.22.1), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur ses mérites.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le grief d'opportunité ne peut être invoqué (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

Est litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si c'est à juste titre que le SPoMi a ordonné le renvoi du recourant et ne l'a pas autorisé à attendre en Suisse que les autorités vaudoises aient statué sur ses demandes d'autorisation de séjour et de travail.

3.1. Selon l'art. 64 al. 1 de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20), les autorités compétentes rendent une décision de renvoi ordinaire à l'encontre d'un étranger qui n'a pas d'autorisation alors qu'il y est tenu (let. a), d'un étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée en Suisse définies à l'art. 5 LEI (let. b) ou d'un étranger auquel une autorisation est refusée ou dont l'autorisation bien que requise, est révoquée ou n'est pas prolongée après un séjour autorisé (let. c).

La disposition de l'art. 64 LEI est une norme à caractère contraignant ou "Muss-Vorschrift", qui ne confère aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité. Le renvoi prononcé constitue la conséquence logique et inéluctable, "automatique", de la constatation que les conditions de l'art. 64 al. 1 LEI sont remplies, et vise ainsi à mettre fin à une situation contraire au droit (à savoir à l'illégalité de la présence de l'étranger en Suisse) (REVEY, *in* Code annoté de droit des migrations, Volume II: Loi sur les étrangers [LEtr], 2017, art. 64 n. 24).

Ainsi, dans le cadre strict de la let. a, l'autorité se limite à examiner si le ressortissant étranger est tenu d'avoir une autorisation, à constater, cas échéant, qu'il n'en dispose pas mais elle n'est pas soumise à l'obligation d'examiner la situation de ce dernier. Elle n'est pas habilitée non plus à déterminer si une telle autorisation devrait ou non être délivrée à la personne concernée si celle-ci en faisait la demande (REVEY, art. 64 n. 25).

3.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant est entré illégalement en Suisse, qu'il y séjourne et y travaille depuis de nombreuses années sans autorisation, probablement depuis près de 10 ans. Partant, l'autorité intimée ne pouvait qu'en conclure immédiatement et automatiquement que son renvoi devait être prononcé, ceci sans devoir faire preuve d'une quelconque appréciation de sa situation ni tenir compte de la durée de son séjour en Suisse, de son intégration et de ses relations sociales, familiales et professionnelles. C'est donc à juste titre qu'elle a prononcé, sur le principe, son renvoi en application de l'art. 64 al. 1 let. a LEI.

4.

4.1. A teneur de l'art. 17 al. 1 LEI, l'étranger entré légalement en Suisse pour un séjour temporaire qui dépose ultérieurement une demande d'autorisation de séjour durable doit attendre la décision à l'étranger. D'après la jurisprudence, cette règle vaut également pour l'étranger entré illégalement en Suisse qui tente de légaliser sa situation par le dépôt d'une demande d'autorisation de séjour (cf. arrêt TF 2C\_448/2018 du 6 juin 2018 consid. 6.2). Aux termes de l'art. 17 al. 2 LEI, l'autorité cantonale compétente peut autoriser l'étranger à séjourner en Suisse durant la procédure si les conditions d'admission sont manifestement remplies.

D'après l'art. 6 al. 1 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201), les conditions d'admission sont manifestement remplies notamment lorsque les documents fournis attestent d'un droit légal ou d'un droit découlant du droit international public à l'octroi d'une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée, lorsqu'aucun motif de révocation au sens de l'art. 62 LEI n'existe et que la personne concernée accepte de collaborer au sens de l'art. 90 LEI. Des démarches telles que par exemple la conclusion d'un contrat de travail, ne confèrent, à elles seules, aucun droit lors de la procédure d'autorisation (cf. art. 6 al. 2 OASA). Il en va de même s'agissant d'un séjour illégal de longue durée, qui ne permet pas de se prévaloir de manière soutenable du droit au respect de la vie privée garanti par l'art. 8 CEDH (cf. arrêt TF 2C\_194/2020 du 27 février 2020 consid. 3.2).

De manière générale, le requérant ne peut pas se prévaloir, déjà durant la procédure, du droit de séjour qu'il sollicite ultérieurement, à moins qu'il ne remplisse très vraisemblablement les conditions d'admission au sens de l'art. 17 al. 2 LEI (cf. arrêt TF 2C\_483/2009 du 18 septembre 2009 consid. 3.1 et les références citées). Sauf cas manifeste révélant à première vue le droit de l'étranger à une autorisation de séjour, celui-ci doit en règle générale attendre à l'étranger le résultat de la procédure qu'il a initiée en vue de séjourner en Suisse (cf. arrêt TC FR 601 2023 26 du 10 mai 2023 et les références).

A cet égard, la loi n'exige qu'un examen *prima facie* (cf. arrêts TF 2D\_46/2012 du 16 janvier 2013 consid. 4.3.2; TC FR 601 2023 26 du 10 mai 2023).

4.2. En l'espèce, force est d'emblée de constater que ce n'est qu'à la suite de son interpellation par la police cantonale fribourgeoise, le 24 juin 2025, que le recourant a entrepris des démarches afin de régulariser sa situation en déposant des demandes d'autorisation de séjour et de travail, dans le but manifeste d'échapper à son renvoi. Cette démarche ne justifie pas de renoncer à ce dernier dans la mesure où la personne, en situation illégale, qui dépose une demande de permis de séjour visant à régulariser sa situation, doit, sur le principe, attendre à l'étranger le sort de sa requête, comme l'imposent l'art. 17 al. 1 LEI et la jurisprudence.

Le recourant ne peut rien déduire en sa faveur de l'art. 42 CPJA qu'il invoque, disposition de droit *procédural* qui permet de suspendre une procédure dans l'attente de l'issue d'une autre procédure qui pourrait l'influencer, sauf à commettre un abus de droit, dans la mesure où il cherche à utiliser une institution juridique à des fins étrangères à son but, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt que l'institution juridique est censée protéger est manifeste (cf. ATF 143 III 279 consid. 3.1). Ceci est d'autant plus flagrant en l'occurrence qu'une disposition de droit *matériel* impose par principe le renvoi de Suisse de l'étranger sans permis dans l'attente d'une décision sur sa demande d'autorisation de séjour. Partant, la décision attaquée n'est aucunement prématurée.

4.3. La seule possibilité pour le recourant de faire obstacle à l'exécution de son renvoi et de séjourner provisoirement en Suisse est d'examiner si les conditions d'une admission sont manifestement remplies, au sens de l'art. 17 al. 2 LEI. Contrairement à ce que pense l'intéressé, il appartenait bien à l'autorité intimée, désormais à la Cour de céans, de se pencher, *prima facie*, sur ces conditions, dans la mesure où la décision de renvoi lui appartient. Par ailleurs, les possibilités qui entrent en ligne de compte pour autoriser le recourant à séjourner en Suisse sont toutes de droit fédéral et donc rigoureusement les mêmes. En revanche, il revient bien aux autorités vaudoises de trancher la problématique sur le fond. Dans de telles circonstances, on ne peut que souligner qu'il ne saurait y avoir de contradiction entre l'examen *prima facie* auquel doit procéder l'autorité sur la base de l'art. 17 al. 2 LEI et celui qu'elle, ou les autorités vaudoises en l'espèce, doivent réaliser lorsqu'elles statuent sur le fond d'une demande d'autorisation de séjour au sens des art. 18 ss LEI.

Or, il s'avère, en l'espèce, que les conditions d'admission ne paraissent d'aucune façon réalisées. En effet, en tant que ressortissant kosovar, sans famille en Suisse, le recourant ne peut *a priori* se prévaloir d'aucun droit de séjour dans le pays, à quelque titre que ce soit. En particulier, son emploi illégal auprès de B. \_\_\_\_\_ SA depuis 2022 ne change manifestement rien à ce qui précède, tout comme la durée illégale de son séjour en Suisse.

Surtout, la Cour relève que son examen *prima facie* de la situation de l'intéressé est confirmée, en l'état, par la position des deux autorités vaudoises qui se sont exprimées au cours de la présente procédure sur ses demandes, certes à ce stade sous forme de déclaration d'intention, s'agissant du SPOP. Il est précisé à cet égard que le Tribunal doit tenir compte de tous les éléments dont il a connaissance lorsqu'il statue (cf. arrêt TF 2C\_529/2019 du 31 octobre 2019 consid. 5.1.2 et références; BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 222; dans le même sens CAMPRUBI, *in* Kommentar zum VwVg, Auer/Müller/Schindler (éd.), 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 62 n. 11). Or, sous l'angle de l'exercice d'une activité lucrative, les autorités vaudoises se sont refusées à donner suite à sa demande. Sous l'angle également du cas d'extrême gravité au sens de l'art. 30 al. 1 let. b LEI, le SPOP a indiqué qu'il entendait refuser sa demande. Au demeurant, force est de relever que cette disposition constitue une "Kann Vorschrift" et que l'intéressé ne peut quoi qu'il en soit pas en inférer un droit à un titre de séjour.

4.4. Sous l'angle de la proportionnalité (art. 96 LEI), la décision attaquée résiste également à la critique.

Le recourant ne saurait se prévaloir de la durée de son séjour en Suisse dans la mesure où ce séjour est intégralement illégal (cf. arrêt TF 2C\_168/2024 du 12 juillet 2024 consid. 5.2). Le fait qu'il soit resté près de 10 ans en Suisse pèse bien plus négativement dans la pondération des différents intérêts en présence. Contrairement à ce qu'invoque le recourant, sa situation personnelle et son intégration en Suisse ne lui sont d'aucun secours. Soulignons qu'il a conservé des liens familiaux importants au Kosovo puisque son épouse et ses deux enfants y vivent toujours. De plus, sa maîtrise de l'albanais et ses compétences professionnelles de maçon ainsi que de garagiste sont des atouts majeurs pour une réintégration facilitée sur le marché du travail dans son pays d'origine. En outre, au vu de ses différentes condamnations pour des infractions répétées à la LEI notamment, force est d'admettre que le recourant était parfaitement au courant du fait qu'il devait posséder une autorisation de séjour et de travail et ne pouvait pas ignorer qu'en demeurant en Suisse au mépris des dispositions légales relatives au séjour des étrangers, il s'exposait au risque d'être renvoyé du pays.

Dans ces conditions, l'intérêt public prime l'intérêt privé du recourant et rien ne s'oppose à son renvoi de Suisse, sans même devoir lui permettre d'attendre encore que les autorités vaudoises statuent sur ses demandes, si ce n'est d'ailleurs pas déjà fait. Enfin, aucun motif ne permet de retenir que le renvoi ne serait pas exécutable.

5.

Au vu de tout ce qui précède, l'autorité intimée n'a ni commis un abus ni un excès de son pouvoir d'appréciation en prononçant le renvoi du recourant et en refusant de le laisser séjourner provisoirement en Suisse.

Partant, entièrement mal fondé, le recours (601 2025 133) doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Dès lors que, par la présente décision, la Cour tranche le fond du recours, la requête d'effet suspensif (601 2025 135) devient sans objet.

6.

Le recourant demande encore le bénéfice de l'assistance judiciaire (601 2025 136).

6.1. Selon l'art. 142 CPJA, a droit à l'assistance judiciaire la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour supporter les frais d'une procédure sans s'exposer à la privation des choses nécessaires à son existence et à celle de sa famille (al. 1). L'assistance n'est pas accordée lorsque la procédure paraît d'emblée vouée à l'échec pour un plaideur raisonnable (al. 2).

Selon la jurisprudence, doivent être considérées comme dépourvues de chance de succès les demandes comportant des risques d'échec beaucoup plus importants que les chances de succès, de telles sorte que ces demandes ne puissent pas être prises au sérieux. En revanche, une demande n'est pas vouée à l'échec lorsque les perspectives de succès sont égales aux risques d'échec ou qu'elles ne sont que faiblement inférieures à ceux-ci. Est déterminant le fait de savoir si une partie qui dispose des moyens financiers nécessaires se déciderait raisonnablement à intenter un procès. Il ne faut pas qu'une partie intente un procès qu'elle n'intenterait pas si elle devait en supporter les conséquences financières elle-même, uniquement parce qu'il ne lui coûte rien (cf. ATF 142 III 138 consid. 5.1; arrêt TF 2C\_264/2024 du 18 juin 2024 consid. 6.1).

6.2. Dans le cas particulier, selon les pièces produites par le recourant à l'appui de sa requête, on peut sérieusement douter de son indigence compte tenu de son salaire net mensuel d'env. CHF 4'200.-, pour une personne seule. De plus et surtout, il s'avère, au vu des motifs précédemment exposés, que le recours était d'emblée dénué de chances de succès. Dans ces conditions, la requête d'assistance judiciaire totale (601 2025 136) doit être rejetée.

Partant, les frais de procédure de CHF 1'000.- sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 CPJA). Il ne lui est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA *a contrario*).

*(dispositif en page suivante)*

**la Cour arrête :**

- I. Le recours (601 2025 133) est rejeté.
- II. La requête d'effet suspensif (601 2025 135), devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. La requête d'assistance judiciaire (601 2025 136) est rejetée.
- IV. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant.
- V. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- VI. 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 des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 31 mars 2026/ape/aal

La Présidente

La Greffière-stagiaire