

FR_GERICHTE 601 2019 140 vom 19. Februar 2020

FR Kantonsgericht, 2020-02-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2019_140

FR: FR_GERICHTE 601 2019 140 du 19 février 2020

IT: FR_GERICHTE 601 2019 140 del 19 febbraio 2020

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gemeindeangelegenheiten

Erwägungen

E. 9

juillet 2019. Principalement, il requiert, sous suite de frais et dépens, la constatation de la nullité de la décision communale et, subsidiairement, l'annulation du même prononcé. Le recourant fait valoir une violation de son droit d'être entendu dès lors que le conseil communal – incomplet – a prononcé sa décision sans l'inviter à se déterminer sur cette question. Il conteste également la compétence pour statuer en faisant valoir qu'il appartenait en première instance au préposé communal de statuer sur la radiation litigieuse et qu'il a ainsi été privé d'un échelon de juridiction. Enfin, sur le fond, le recourant reprend les arguments déjà développés dans son recours 601 2019 140 pour contester sa non-domiciliation à B. _____; que, par décision du 20 août 2019, le Conseil d'Etat a désigné le Préfet du district de la Gruyère en qualité de préfet suppléant extraordinaire pour traiter le recours visant la décision communale du 16 juillet 2019. Sur la base d'un échange de vues initié par le préfet suppléant le 16 octobre 2019, le Tribunal cantonal a admis, le 22 octobre 2019, sa compétence pour traiter directement le recours contre la décision communale, sans passer par l'instance préfectorale intermédiaire

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 (Sprungrekurs; art. 119 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; RSF 150.1). En conséquence, le 25 octobre 2019, le préfet suppléant a transmis son dossier au Tribunal cantonal qui a enregistré le recours sous le numéro de procédure 601 2019 197; qu'informé de cette situation, le recourant a versé dans le délai imparti l'avance de frais qui a été requise de sa part le 5 novembre 2019; que, dans le délai prolongé, la commune a déposé, le 17 décembre 2019, une détermination sur le recours dont elle conclut au rejet. Elle requiert la confirmation de sa décision du 16 juillet 2019. Sur la question de la domiciliation, elle relève en particulier que, si la maison du recourant à C. _____ a bien été mise en vente, le prix demandé est largement supérieur à celui qui avait été défini par expertise, ce qui est, de toute évidence, de nature à réduire fortement les chances de vente. Elle relève aussi que le fait de délaissier sa profession pour se consacrer à ses multiples fonctions politiques (outre la syndiculture et ses obligations diverses, il est fait référence à la députation et à la présidence de l'Association des communes fribourgeoises) est loin d'être suffisant pour prétendre être domicilié à B. _____. La commune souligne que l'appartement de 2 ½ pièces, tel qu'il est meublé, paraît pour le moins modeste. De plus, les diverses activités qui se passent à B. _____ (participations multiples à la société civile, utilisation des infrastructures – médecin, dentiste, coiffeur) relèvent de la situation de chef-lieu du district et il est naturel d'y avoir recours, tout en étant domicilié à C. _____; que ces observations

ont été communiquées au recourant, le 19 décembre 2019;

considérant que, dans la mesure où le recours visant la décision préfectorale du 9 juillet 2019 et celui contestant la décision communale du 16 juillet 2019 concernent le même complexe de faits et contiennent des conclusions similaires sur le fond, il se justifie d'ordonner la jonction des procédures 601 2019 140 et 601 2019 197, en application de l'art. 42 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1); que, déposés dans le délai et les formes prescrits - et les avances des frais de procédure ayant été versées en temps utile - lesdits recours sont recevables en vertu des art. 114 al. 1 let. c et 119 CPJA. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur leurs mérites; que, selon l'art. 2a al. 1 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), une personne exerce ses droits politiques en matière communale dans la commune où elle a son domicile politique. L'art. 3 al. 1 LEDP prévoit que la commune où la personne a déposé ses papiers de légitimation avec l'intention de s'y établir constitue le domicile politique. Cela suppose que la personne y réside, de façon reconnaissable pour les tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels (art. 2 al. 1 let. a de la loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, LCH, RSF 114.21.1). Le droit fribourgeois ne contient ainsi aucune exception à la règle ordinaire de droit fédéral qui veut que le domicile politique est en principe identique au domicile civil (cf. ATF 111 Ia 251 consid. 3b; arrêt TF 1C_297/2008 du 4 novembre 2008);

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 que, selon l'art. 23 al. 1 CC, le domicile d'une personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette disposition fait dépendre la constitution du domicile de deux conditions: d'une part, la résidence, soit un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits et, d'autre part, l'intention de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence, intention qui doit être reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives. Cette intention implique la volonté manifestée de faire d'un lieu le centre de ses relations personnelles et professionnelles (ATF 136 II 405 consid. 4.3; 133 V 309 consid. 3.1). Le domicile d'une personne se trouve ainsi au lieu avec lequel elle a les relations les plus étroites, compte tenu de l'ensemble des circonstances (ATF 141 V 530 consid. 5.2; 132 I 29 consid. 4). En général, cela correspond au lieu de résidence de la famille, et non au lieu de travail (arrêt TF 2C_935/2018 du 18 juin 2019 consid. 4.2); qu'en l'occurrence, il faut d'emblée constater, avec les autorités précédentes, que le recourant n'a jamais adopté un comportement clair sur la question de sa domiciliation. Il est frappant de remarquer qu'il n'a pas donné d'information sur la fréquentation réelle de son prétendu domicile à B._____. Il s'est contenté d'indiquer qu'il y dormait lorsque 3 des 4 incendies survenus dans la commune se sont déclarés, tout en reconnaissant parallèlement qu'il lui arrive de passer la nuit à C._____ auprès de son épouse. Il s'est d'ailleurs offusqué qu'on puisse enquêter sur ce qu'il considère comme sa vie privée et a refusé de répondre à l'enquêteur alors même que les questions de ce dernier concernaient directement la problématique de la domiciliation. Le recourant n'a donc pas collaboré avec l'autorité dans toute la mesure qu'on était en droit d'attendre de sa part sur la base de l'art. 47 CPJA; que, cela étant, malgré cette réticence, les faits qui ressortent du dossier permettent de se prononcer sans le moindre doute sur le litige; qu'à cet égard, il convient de relever que le simple fait d'avoir déposé ses papiers de légitimation auprès du contrôle des habitants de B._____, d'avoir une adresse postale et de louer un petit appartement de 2 ½ pièces sur le territoire de cette commune où

il exerce sa fonction de syndic n'est pas suffisant en l'espèce pour admettre la constitution d'un nouveau domicile; qu'en effet, on ne saurait ignorer que l'intéressé est encore et toujours propriétaire d'une luxueuse maison de 7 ½ pièces de 214 m² à C._____, située à seulement 6 kilomètres de B._____, soit à 9 minutes en voiture de son lieu de travail. L'argument principal invoqué pour tenter de prouver un changement de domicile, à savoir que la maison de C._____ est à vendre, est sans pertinence. Dans la mesure où ce logement, entièrement meublé, est toujours utilisé par les propriétaires, on doit admettre que ceux-ci n'ont pas procédé à un véritable changement de domicile pour s'établir à B._____ dans le petit 2 ½ pièces qu'ils y louent. La situation aurait pu être différente s'ils avaient vidé la maison ou s'ils l'avaient louée à un tiers dans l'attente de la vente. En réalité, le recourant continue à occuper la villa meublée et pleinement utilisée; que cette constatation est encore renforcée par l'octroi d'un permis de construire au recourant et à son épouse le 20 décembre 2018 pour "l'agrandissement d'un cabinet vétérinaire, changement d'affectation des locaux" à l'adresse de C._____. Contrairement à ce que laisse entendre l'intéressé le 19 août 2019 dans sa communication au Tribunal cantonal d'un projet de contrat reçu "dernièrement" par son épouse afin de prouver les démarches actives de celle-ci pour déménager son cabinet à B._____, la lecture du document permet de constater que celui-ci a été établi entre le 17 mars et le mois de mai 2017 et n'est donc pas actuel. En réalité, l'agrandissement du cabinet vétérinaire annexé à la villa en 2018 confirme que l'épouse habite actuellement à

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 C._____, ce que les autorités inférieures ont toutes retenu (notamment depuis l'effraction du logement de B._____ par un autre habitant de l'immeuble) et que le recourant a confirmé dans ses déclarations aux journaux ("on me reproche de dormir avec ma femme"); que, dans ces circonstances, vu la proximité de C._____, il ne fait aucun doute que le recourant ne va pas faire de l'appartement de 2 ½ pièces le centre de ses intérêts. Il vit auprès de son épouse à C._____ et n'utilise le petit logement à B._____ qu'en guise de pied-à-terre. Au demeurant, les photographies de cet appartement loué environ CHF 1'000.- par mois montrent un intérieur spartiate, qui est sans comparaison avec le luxe dont le recourant dispose chez lui à C._____ (cf. photographies figurant sur le site www.J._____.ch). Il n'est pas crédible qu'il se contente d'un logement principal aussi basique à deux pas de la maison de maître qu'il possède sur le territoire de l'autre commune; que certes, il n'est pas exclu que si un acheteur devait se présenter à l'avenir pour acquérir la maison de C._____ au prix de vente très élevé qui a été demandé (CHF 1'600'00.- pour une valeur d'expertise de CHF 1'275'000.-), le recourant puisse, cas échéant, déménager et quitter son ancienne adresse. Mais, il s'agit toutefois d'un évènement futur hypothétique qui n'a aucune influence pour juger du changement de domiciliation qui devait intervenir au plus tard au moment de son élection à B._____ en 2016; qu'en raison de la proximité entre C._____ et le chef-lieu, il va de soi que la participation à la société civile (sociétés diverses, chœur mixte, club de football) ainsi que l'usage de l'infrastructure (médecin, dentiste, coiffeur) ne fournissent aucun indice sérieux sur la domiciliation, les habitants de C._____ se rendant à B._____ pour toutes ces activités. Les arguments du recourant à ce propos ne changent donc rien aux considérants précédents; qu'enfin, s'il est vrai que, dans son activité de syndic, le recourant est appelé à exercer sa fonction essentiellement à B._____, cette circonstance n'a pas pour conséquence de créer un domicile sur le lieu de travail en faisant abstraction du centre de vie que constitue la maison de C._____ et la vie commune avec son épouse; qu'à ce propos, même si, selon le droit civil, les conjoints peuvent se constituer des domiciles

distincts, le recourant n'a jamais prétendu qu'il en irait ainsi de son couple, étant rappelé que son épouse a également déposé ses papiers de légitimation à B. _____ alors qu'elle vit à C. _____; qu'en résumé, le recourant n'a pas établi avoir fait de B. _____ le centre de ses intérêts personnels. Son intention proclamée sur ce point n'est pas crédible sur la base de faits objectifs reconnaissables par des tiers. Au contraire, il saute aux yeux que l'intéressé s'est contenté de se créer un simple pied-à-terre à B. _____ afin de pouvoir se présenter aux élections et avoir accès au conseil communal puis à la syndiculture. Après avoir été élu, il n'a pas régularisé sa situation ainsi qu'on était en droit d'attendre de sa part. Il a continué à habiter à C. _____ dans la villa qu'il y possède; que c'est donc à juste titre que le préfet, puis la commune ont constaté que le recourant n'est pas domicilié sur le territoire de la Commune de B. _____; que, partant, il y a lieu d'ordonner la radiation de A. _____ du registre des habitants de B. _____;

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 qu'en outre, n'ayant pas son domicile politique dans la Commune de B. _____, le recourant ne pouvait pas s'y faire élire au conseil communal (cf. art. 48 al. 3 LEDP); qu'à la différence de ce que prévoit l'art. 48 al. 3, deuxième phrase, LEDP pour les conseillers communaux qui changent leur domicile en cours de législature, le recourant n'est pas dans la position d'un démissionnaire. Il était d'emblée inéligible en qualité de conseiller communal de B. _____ pour la législature 2016-2021. Il convient dès lors de prononcer d'office la révocation de l'intéressé de sa fonction de conseiller communal et syndic; qu'il reste à statuer sur la légalité de l'avertissement infligé au recourant par décision préfectorale du 9 juillet 2019. Dès l'instant où le préfet a retenu, à juste titre, que le syndic n'était pas domicilié dans la Commune de B. _____, il devait constater l'inéligibilité de ce citoyen et l'impossibilité dans laquelle celui-ci se trouvait d'exercer sa fonction. Dans ces circonstances objectives, il n'y avait plus de place pour une procédure disciplinaire ou de surveillance justifiant un avertissement. Une telle mesure - surtout si elle est assortie comme en l'espèce d'une menace de révocation - n'a de sens que si l'élu est en mesure de continuer son activité publique. Tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que l'avertissement ne peut être qu'annulé; que, compte tenu de cette annulation, tous les arguments invoqués par le recourant en lien avec la manière dont il a exercé sa fonction, notamment les critiques concernant le rapport d'enquête et l'accès aux procès-verbaux d'audition, sont sans objet; que, s'agissant des griefs formels en lien avec la constatation de la domiciliation, il faut constater que le recourant a eu la possibilité de s'exprimer de manière complète devant l'instance de céans dont la cognition en fait et en droit est la même que celle du préfet ou du conseil communal, aucune question d'opportunité ne se posant en l'espèce. Dès lors, même si, par hypothèse, les autorités inférieures avaient commis des informalités en matière de droit d'être entendu, celles-ci ont manifestement été réparées dans le cadre de la procédure de recours (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009); qu'au demeurant, fondé sur son pouvoir d'évocation, il ne fait aucun doute que le conseil communal, directement saisi par le préfet, avait la compétence d'ordonner au recourant d'annoncer son départ de la commune, respectivement d'ordonner sa radiation au registre des habitants, sans passer préalablement par une décision de la préposée communale en la matière; qu'il appartient au recourant qui succombe pour l'essentiel de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA); que, pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA); que, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, il était judicieux que la commune se fasse représenter par un avocat dans le litige qui l'opposait à son syndic et n'agisse pas par le biais de son service juridique, qui aurait pu se trouver confronté à un conflit de loyauté. Il appartient dès lors au

recourant de verser une indemnité de partie à cette collectivité publique pour les frais d'avocat qu'elle a engagés (art. 139 CPJA);

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 la Cour arrête : I. Les causes 601 2019 140 et 601 2019 197 sont jointes. II. Les recours sont rejetés dans le sens des considérants. A. _____ est radié du registre des habitants de la Commune de B. _____. Inéligible, il est révoqué de sa fonction de conseiller communal et de syndic de la Commune de B. _____. III. L'avertissement infligé par le préfet dans sa décision du 9 juillet 2019 est annulé. IV. Les frais du présent arrêt sont mis par CHF 1'000.- à la charge du recourant. V. Un montant de CHF 2'000.- à verser à Me Jean-Dominique Sulmoni à titre d'indemnité de partie est mis à la charge du recourant. VI. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et 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 19 février 2020/cpf La Présidente : La Greffière-stagiaire :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.