

VD_OMNI GE.2013.0026 vom 13. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0026

FR: VD_OMNI GE.2013.0026 du 13 novembre 2014

IT: VD_OMNI GE.2013.0026 del 13 novembre 2014

Regeste

A. X. _____, B. X. _____ c/ Municipalité de Belmont-s-Lausanne, Service de la population (SPOP) | Celui qui s'absente de sa commune d'établissement pour un voyage autour du monde tout en conservant la disponibilité de son logement et de son travail pour le jour fixé de son retour ne perd pas son établissement dans cette commune. Annulation de la décision communale qui impose l'enregistrement du départ à un couple qui parcourt le monde durant une année sans se fixer quelque part. Le fait que le système informatique communal provoque une "alerte" en raison de la présence d'un sous-locataire dans ce logement ne saurait avoir d'influence sur la notion de commune d'établissement qui est une notion de droit fédéral. Recours de la commune déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 9 du règlement d'application de la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (RLCH; RSV 142.01.1), les décisions du bureau du contrôle des habitants peuvent faire l'objet d'un recours à la municipalité dans les dix jours suivant leur communication (al. 1). Lorsqu'elles comportent le refus d'une requête, ces décisions doivent être motivées et mentionner les voies et délai de recours (al. 2). En l'occurrence, la décision du Contrôle des habitants du 15 novembre 2012 ne comportait pas les voies de recours conformément à l'art. 9 al. 2 RLCH. Les recourants l'ont reçue au plus tôt le 16 novembre et l'ont, malgré ce manquement, valablement contestée dans les 10 jours, par lettre du 26 novembre 2012. Le Contrôle des habitants a transmis le recours, le 5 décembre 2012, à la Municipalité comme objet de sa compétence, conformément à l'art. 20 al. 2 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). La Municipalité a rendu une décision formelle avec indication de voies de droit le 22 janvier 2013, qui fait l'objet du présent recours déposé en temps utile, le 22 février 2013, auprès de la cour de céans (art. 95 LPA-VD).

E. 2

La présente procédure porte sur la question de savoir si c'est à bon droit que la commune intimée a enregistré le départ des recourants du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2012, en considérant que ceux-ci n'y étaient plus établis ni en séjour. a) La loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR; RSV 431.02) contient à son art. 3 les définitions suivantes: "(...) b. commune d'établissement: commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels; une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis; elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement; c. commune de séjour: commune dans laquelle une personne réside dans un but particulier

sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, notamment la commune dans laquelle une personne séjourne pour y fréquenter les écoles ou est placée dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention; (...)" La loi sur l'harmonisation de registres a notamment pour but l'unification des notions d'établissement et de séjour, qui relèvent désormais du droit fédéral harmonisé (2C_270/2012 du 1er décembre 2012, consid. 1.4; 2C_413/2011 du 13 avril 2012, consid. 1.4 et 2; 2C_919/2011 du 9 février 2012, consid. 2.2.3). Le droit fédéral ne laisse au législateur cantonal aucune marge de manoeuvre pour définir ces notions, ce qui a notamment pour conséquence que le Tribunal fédéral contrôle avec un libre pouvoir d'examen l'application qu'en font les cantons et qu'a fortiori, les communes ne peuvent pas se prévaloir de l'autonomie communale pour recourir dans ce domaine (2C_1091/2013 du 15 janvier 2014; 2C_270/2012 du 1er décembre 2012, consid. 1.4; 2C_413/2011 du 13 avril 2012, consid. 1.4; 2C_919/2011 du 9 février 2012, consid. 2.3.2; v. ég. 5A_646/2009 du 25 janvier 2010 où un recours de la commune est traité comme recours en matière civile). L'art. 11 LHR enjoint aux cantons d'édicter les dispositions nécessaires afin que toute personne physique qui déménage s'annonce au service du contrôle des habitants dans les 14 jours qui suivent et afin que toute personne tenue de s'annoncer communique, de façon conforme à la vérité, les données énumérées à l'art. 6 LHR ainsi que, le cas échéant, les documents nécessaires. La loi vaudoise d'application de la LHR du 2 février 2010 (LVLHR; RSV 431.02) ne prévoit rien à ce sujet. C'est la loi sur le contrôle des habitants (LCH; RSV 142.01) qui contient les dispositions nécessaires (art. 3 LCH) et qui prévoit pour le surplus que le registre communal des habitants contient l'ensemble des caractères prévus par la législation fédérale relative à l'harmonisation des registres ainsi que par cette loi elle-même (art. 2a LCH). b) L'art. 3 let. b et c LHR donne de l'établissement et du séjour des définitions qui s'appuient notamment sur la définition des art. 23 ss du Code civil suisse (2C_270/2012 du 1er décembre 2012, consid. 2.1; 2C_173/2012 du 23 août 2012, consid. 3.2; 2C_791/2011 du 4 avril 2012, consid. 1.2; 2C_413/2011 du 13 avril 2012, consid. 3.1). La jurisprudence la plus récente retient que même si l'établissement et le séjour, le domicile civil et les domiciles spéciaux sont déterminés par des autorités différentes dans des procédures distinctes, c'est néanmoins la plupart du temps le domicile civil qui sert de point de référence aux autres domaines du droit. En droit civil, selon l'art. 23 al. 1 CC, le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Lorsque la détermination du domicile d'une personne soulève des difficultés, tant le critère de l'intention de s'établir que la notion de centre de vie commandent de recenser tous les facteurs qui pourraient s'avérer importants. Chacun de ces facteurs, pris en lui-même, ne constitue donc rien de plus qu'un indice. Ainsi, le dépôt des papiers au contrôle de l'habitant, l'établissement du permis de séjour, l'exercice des droits politiques, le paiement des impôts ne sont jamais déterminants en eux-mêmes pour fonder le domicile civil volontaire. La jurisprudence récente retient donc que c'est régulièrement le domicile civil et les domiciles spéciaux qui permettent d'établir si une personne est établie dans une commune donnée au sens de l'art. 3 let. b LHR, et non l'inverse (2C_270/2012 du 1er décembre 2012, 2C_173/2012 du 23 août 2012 et les réf. citées). Précédemment, un arrêt a retenu que contrairement au droit civil, où le principe de la nécessité d'un domicile postule d'admettre un domicile fictif dans certaines circonstances (cf. art. 24 CC), la résidence dans une commune doit toutefois être effective pour fonder un établissement; la présomption de l'art. 3 let. b (2ème phrase) LHR liée au dépôt des papiers est étrangère à la notion de domicile civil; sous ces réserves, la notion d'établissement dans une commune au

sens de l'art. 3 let. b (première phrase) LHR est calquée sur la jurisprudence rendue à propos de l'art. 23 al. 1 CC, qui soumet la constitution d'un domicile volontaire à deux conditions, à savoir: d'une part, une condition de 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, une condition personnelle, soit l'intention de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence de manière reconnaissable pour les tiers; de la même manière que l'art. 23 al. 1 CC est complété par la présomption que les motifs spéciaux de séjour dans les établissements visés par l'art. 26 CC (écoles, maisons d'éducation, hôpitaux, etc.) ne créent pas un domicile, l'art. 3 let. b LHR doit se lire conjointement avec l'art. 3 let. c LHR qui prévoit que la résidence prolongée (plus de trois mois) d'une personne dans un établissement de ce genre doit être considérée comme un simple séjour dans la commune concernée (2C_413/2011 du 13 avril 2012, consid. 3.1). En matière fiscale, le Tribunal fédéral a jugé que l'unité de l'ordre juridique, la sécurité du droit ainsi que la prévention des abus de droit plaident en faveur de l'application par analogie de l'art. 24 al. 1 CC, ce qui conduit à admettre la persistance du domicile fiscal d'un "globe-trotter" qui avait quitté son domicile suisse sans en constituer un nouveau (2C_614/2011 du 4 mai 2012, publié aux ATF 138 II 300, consid. 3.6.1 et 3.6.2). Dans le cas d'un justiciable qui avait disparu dans la clandestinité pour échapper à l'exécution de condamnations pénales, le Tribunal fédéral a jugé que contrairement à ce qui vaut pour le domicile civil, il n'existe pas d'obligation d'être établi quelque part, de sorte que, dans des cas certes exceptionnels, l'établissement peut faire défaut. Lorsque quelqu'un quitte l'endroit où il réside sans s'établir ailleurs, on ne saurait par conséquent - sans autres liens avec cet endroit - considérer qu'il demeure établi là où il l'était précédemment. Le fait que le recourant continue à entretenir une relation avec une personne domiciliée dans cette commune ne permet pas, à lui seul, d'admettre qu'il y est établi, alors qu'il n'y réside pas lui-même (2C_478/2008 du 23 septembre 2008). c) En l'espèce, les recourants ont entrepris un voyage d'une année avec la ferme attention de revenir à 1***** où ils sont établis. Ils ont conservé la disponibilité de leur logement pour le jour de leur retour, qui était fixé d'avance. Leur intention de rester établis en Suisse de manière reconnaissable pour les tiers doit être tenue pour établie, puisqu'ils ont entrepris diverses démarches pour conserver leur logement et leur travail. En attestent les nombreuses démarches effectuées dans ce sens en vue de leur voyage, notamment le contrat de sous-location, la déviation du courrier à une adresse postale d'un tiers, le congé non payé obtenu par le recourant, le rachat des cotisations LPP ou encore la conclusion d'une assurance perte de gain durant l'année d'absence. Ayant entrepris un voyage itinérant dans divers continents durant une année, ils ne se sont jamais installés ailleurs que dans la commune intimée. On ne saurait en déduire que leur intention de rester établis en Suisse aurait été modifiée. Pour reprendre un des exemples évoqués en audience, leur situation ne diffère guère de celle de l'étudiant qui accomplit une année d'échange dans une autre université et obtient sans difficulté une attestation d'établissement à son domicile originel (art. 8 al. 1 RLCH).

E. 3

L'autorité intimée fonde sa décision sur l'art.

E. 6

LCH qui règle la question du départ. Cette disposition, avec l'art. 3 LCH qui règle celle de l'arrivée, prévoit ce qui suit: " Art. 3 Déclaration d'arrivée 1 Quiconque réside plus de trois mois consécutifs ou plus de trois mois par an dans une commune du canton, est tenu d'y annoncer son arrivée. 2 Si cette condition est remplie dans plusieurs communes, l'annonce

s'effectuera dans chacune d'elles. 3 Lorsqu'un séjour de plus de trois mois est d'emblée prévisible, l'annonce aura lieu dans les huit jours qui suivent l'arrivée. Art. 6 Déclaration de départ 1 Celui qui cesse de résider dans la commune ou dont la durée du séjour n'atteint plus trois mois par an, est tenu d'annoncer sans délai son départ, la date et sa destination." Ces dispositions ne font que décrire l'obligation d'annonce, comme l'exige l'art. 11 LHR, tout en rappelant le critère de la durée de trois mois énoncé par l'art. 3 LHR pour définir la commune de séjour. On ne peut rien en tirer quant à la commune d'établissement des recourants. A supposer d'ailleurs que l'on suive le raisonnement de l'autorité intimée, force serait de constater que les recourants ont séjourné 9 mois durant l'année 2011 et 3 mois durant l'année 2012 dans la commune intimée. On ne voit donc pas pourquoi ils auraient été tenus d'annoncer leur départ, dès lors que la durée de leur séjour à 1***** pour chacune des années civiles litigieuses s'élève à plus de trois mois. 4. On ne parvient pas à une autre solution si l'on s'en réfère au Guide d'usage destiné aux préposés des contrôles des habitants dans le cadre duquel les recourants se prévalent de l'existence d'un "cas d'exception". a) Le chapitre 7 dudit guide est consacré aux départs. A son point 7.7, il précise les règles à appliquer de la manière suivante: jusqu'à 90 jours Si le départ est inférieur à 90 jours et le retour assuré, ne pas enregistrer de départ. A l'échéance, contrôler le retour de 4 à 5 mois selon les cas d'absence, le préposé décide de l'opération à effectuer. Il faut tenir compte des éléments suivants - motifs de l'absence - intentions (retour) dès 6 mois enregistrer obligatoirement le départ sauf cas particuliers (études ou service militaire à l'étranger)." Les recourants se prévalent d'un "cas particulier dès 6 mois" permettant une exception à l'inscription d'un départ de celui qui va faire des études ou un service militaire à l'étranger. Ils soulèvent le grief de violation du droit à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.) et soutiennent que l'autorité intimée, dans la mesure où elle a édicté de telles directives, devait s'y tenir et ne pouvait refuser de les appliquer. b) Sous des dénominations diverses telles que directives, instructions, circulaires, lignes directrices, prescriptions ou règlements de services, mémentos ou guides (ATF 128 I 167 consid. 4.3 p. 171; 121 II 473 consid. 2b p. 478), les ordonnances administratives ont pour fonction principale de garantir l'unification et la rationalisation de la pratique; ce faisant, elles permettent d'assurer l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilite également le contrôle juridictionnel. Contenant principalement des règles visant le comportement de l'administration, elles ne confèrent généralement pas de droits ou d'obligations aux particuliers (ATF 128 I 167 consid. 4.3). Elles ne peuvent par ailleurs sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser (ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478; 117 Ib 225 consid. 4b p. 231; 104 Ib 49; ATAF C-380/2006 du 21 novembre 2008). En d'autres termes, à défaut de lacunes, elles ne sauraient prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 II 305 consid. 8.1; 131 V 42 consid. 2.3; cf. par exemple, ATF 138 V 50 consid. 4.5;). S'il est vrai que les ordonnances interprétatives ne lient en principe ni les tribunaux ni les administrés (ATF 131 V 42 consid. 2.3; 127 V 57 consid. 3a), il n'en reste pas moins que les uns et les autres en tiennent largement compte. En outre, dans la mesure où ces directives assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (ATF 133 V 121 consid. 4.4; ATAF 2007/48 consid. 6). c) En l'occurrence, on ne voit pas qu'il soit contraire au droit fédéral de tenir compte d'un voyage itinérant comme cas particulier permettant une dérogation à l'enregistrement d'un départ. La liste des exceptions figurant au point 7.7 ne peut être qu'indicative, si bien qu'il y a lieu d'admettre que le voyage entrepris par les recourants est assimilable à une absence particulière pour étude ou service militaire.

Là encore, on se trouve pas dans un cas de figure similaire à celui qui disparaît dans la clandestinité pour échapper à une sanction pénale. La Municipalité prétend avoir "tout fait" pour avertir les recourants de l'enregistrement de leur départ. Selon le point 7.4 du Guide, l'absence de personnes qui sont inatteignables et dont la destination est inconnue "peut être assimilée au fait de cesser de résider dans la commune, pour autant que l'individu n'ait plus de logement". Or, les recourants ont conservés leur logement, puisqu'ils l'ont sous-loué pour une durée d'une année. C'est d'ailleurs ce que le père de la recourante a explicitement écrit dans sa lettre du 7 décembre 2011 demandant de mettre en suspens la procédure d'enregistrement de départ des recourants jusqu'à leur retour. La survenance d'une "alerte informatique" lors de l'enregistrement des sous-locataires ne saurait justifier la désinscription des recourants au registre du contrôle des habitants. Par ailleurs, la négligence reprochée aux recourants de n'avoir pas annoncé leur voyage à l'autorité communale ne saurait renverser cette appréciation. Le non respect d'une annonce de départ peut certes être sanctionné par une amende (art. 24 LCH), mais il ne justifie en revanche pas le refus de rectifier une situation juridique conforme à la réalité (cf. dans ce sens, par ex. arrêt GE.2012.0009 du 27 juillet 2012 consid. 3). A cet égard, il paraît par ailleurs choquant de considérer, comme l'a laissé entendre le représentant du SPOP lors de l'audience, que l'annonce antérieure au départ des recourants aurait ouvert une porte à la négociation et à l'octroi d'une dérogation, mais qu'en l'absence d'une telle annonce, il était désormais trop tard pour rectifier le départ enregistré au contrôle des habitants. Enfin, l'autorité qui établit une directive est liée par celle-ci - comme elle l'est par une pratique qu'elle aurait instaurée - en vertu du principe de la bonne foi, dans la mesure où l'ordonnance a des effets indirects sur la situation des administrés (arrêt 2C_95/2011 du 11 octobre 2011 consid. 2.3). Il y a lieu ainsi d'admettre que le voyage entrepris par les recourants constitue un cas particulier justifiant une dérogation à la "résidence effective". L'autorité intimée ne peut refuser d'entrer en matière a posteriori sur une telle requête au motif que les administrés auraient dû annoncer un tel départ avant d'entreprendre leur voyage. 5. Il convient de conclure que les recourants ont démontré être établis à 1***** et avoir la ferme intention de résider durablement sur le territoire de la commune, raison pour laquelle l'autorité intimée a procédé à tort à l'enregistrement de leur départ durant une année. Les recourants peuvent donc prétendre au maintien de cette inscription durant leur absence, à savoir du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et la réforme de la décision attaquée. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée afin qu'elle procède à la rectification du registre des habitants dans ce sens. Vu l'issue du recours, les recourants ont droit à des dépens à charge de la municipalité intimée (art. 55, 91 et 99 LPA-VD). L'arrêt est rendu sans frais.

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