



**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

601 2025 200

Arrêt du 9 juin 2026

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud
Juges : Stéphanie Colella, Dominique Gross
Greffière-stagiaire : Margaux Chevillat

Parties

A._____, **recourante**, représentée par Me Sarah Tobler, avocate,

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, autorité intimée,

COMMUNE DE B._____, **intimée**

Objet

Affaires communales – Détermination de la commune d'établissement
– Renvoi pour instruction complémentaire

Recours du 28 novembre 2025 contre la décision du 30 octobre 2025

considérant en fait

A. A. _____, née en 1993, infirmière dans le canton de Vaud, résidait en Valais jusqu'au 30 juin 2023. A compter du 1^{er} juillet 2023, elle s'est inscrite auprès du contrôle des habitants de la commune de C. _____ et a déclaré résider à D. _____, dans le village de E. _____, précisant disposer d'une case postale à C. _____ pour la réception de son courrier. Le chalet sis à cette adresse appartient aux époux F. _____ dont le fils, G. _____, domicilié dans la commune de B. _____ et père d'une fille issue d'une précédente relation, est en couple avec la précitée.

Par courriel du 12 décembre 2024, l'ex-partenaire du compagnon de la précitée l'a dénoncée auprès de la commune de B. _____, en indiquant que l'intéressée avait sa résidence principale au domicile de son compagnon et non à E. _____. La dénonciatrice a précisé que le nom de l'intéressée figurait sur la boîte aux lettres du logement de son ex-partenaire à B. _____, que sa voiture avait été garée devant ledit logement à plusieurs reprises, que leur fille lui avait déclarée que ses affaires s'y trouvaient, et que le chalet où elle prétendait être domiciliée appartenait aux parents de son ex-partenaire et était en travaux, de sorte que personne n'y vivait.

Le 16 décembre 2024, le Conseil communal de B. _____ (ci-après: le Conseil communal) a invité la précitée à annoncer son arrivée auprès du contrôle des habitants. Par courriels du 17 et 19 décembre 2024, le compagnon de l'intéressée a répondu qu'il résidait seul dans son logement et que l'indication du nom de sa compagne sur sa boîte aux lettres avait pour seul but de réceptionner des colis mais qu'il ne s'agissait pas du lieu d'habitation de cette dernière. Au vu de ces informations, les autorités communales de C. _____ et de B. _____ ont convenu de mandater la Police communale de C. _____ pour enquêter sur la commune de résidence annoncée par l'intéressée.

Dans son rapport d'enquête du 14 mars 2025, la Police communale a indiqué avoir procédé à un contrôle du chalet situé à E. _____ le 6 février 2025. A cette occasion, elle a relevé que le chalet semblait être en travaux, que l'intérieur semblait être sommairement équipé et qu'il ne donnait pas l'impression d'être habité en qualité de logement principal. De plus, alors que de la neige se trouvait autour du chalet, aucune trace de pas ou de passage d'un véhicule n'était visible, il n'y avait aucune boîte aux lettres sur le site, et aucun nom ne figurait sur la sonnette près de l'apparente porte d'entrée principale, qui était condamnée par une pile de bois. En outre, la consommation d'eau – de 2 à 6 m³ par 6 mois – était très faible et malgré plusieurs passages effectués entre le 6 février et le 7 mars 2025 à des horaires différents et durant le weekend, aucune présence n'avait pu être constatée dans le chalet. Il apparaissait ainsi que personne n'y habitait à plein temps.

Par décision du 12 juin 2025, le Conseil communal a impartit à l'intéressée un délai de 10 jours pour remplir une déclaration d'arrivée et déposer ses documents, en la rendant attentive aux sanctions encourues en cas de refus de coopérer. En substance, se fondant sur le rapport d'enquête du 14 mars 2025 et sur la présence du nom de la précitée sur la boîte aux lettres de son compagnon à B. _____, il a retenu qu'elle ne résidait pas dans la commune officiellement déclarée. La réclamation formulée le 15 juin 2025 contre cette décision a été rejetée le 7 juillet 2025.

B. Le 31 juillet 2025, la précitée a interjeté recours auprès de la Préfecture du district de la Veveyse contre la décision sur réclamation précitée, en concluant à son annulation. A l'appui de son recours, elle a affirmé être domiciliée dans la commune de C. _____ et y avoir effectué toutes les

démarches administratives et fiscales nécessaires. Elle a expliqué que la dénonciation à la base du litige découlait d'un conflit opposant son compagnon à son ex-partenaire et ne reposait sur aucun élément objectif concernant sa situation personnelle. S'agissant des constatations figurant dans le rapport d'enquête, elle a expliqué être fréquemment en déplacements professionnels et personnels, d'une part, et que la mention de son nom sur la boîte aux lettres de son compagnon – nom qui avait été retiré depuis lors – ne répondait qu'à des besoins pratiques. Elle a qualifié la procédure d'intrusion dans sa vie privée et de tentative infondée de porter atteinte à sa légitimité résidentielle. Le 23 septembre 2025, elle a produit le relevé de consommation d'électricité du chalet pour la période d'août 2024 à juillet 2025, qui démontrerait une occupation effective.

Par décision du 30 octobre 2025, la Lieutenante de Préfet du district de la Veveyse a rejeté le recours et confirmé la décision sur réclamation du 7 juillet 2025. Pour l'essentiel, elle a retenu que le Conseil communal s'était fondé sur des éléments objectifs ressortant notamment du rapport d'enquête pour retenir que l'intéressée ne résidait pas à E. _____, alors que cette dernière s'était contentée d'affirmer, sans pièces à l'appui, que le centre de ses intérêts personnels s'y trouvait. Par ailleurs, si les démarches faites par la Police communale pouvaient être perçues comme une certaine intrusion dans sa sphère privée, elles n'en étaient pas moins légales et proportionnées.

C. Par mémoire du 28 novembre 2025, A. _____ saisit le Tribunal cantonal d'un recours contre la décision du 30 octobre 2025. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à l'annulation de la décision du 30 octobre 2025 et à ce qu'il soit constaté que son domicile est situé à D. _____, à E. _____. Subsidiairement, elle conclut à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de son recours, elle maintient résider – la majeure partie de son temps – et souhaiter s'établir durablement dans la commune de C. _____, où elle exerce notamment ses activités sportives. Elle réitère ses critiques s'agissant des constatations du rapport d'enquête du 14 mars 2025 et précise, d'une part, que le chalet est entièrement aménagé et fonctionnel et, d'autre part, que la pile de bois est en réalité du matériel de construction destiné à une extension prochaine du chalet et se trouve devant une porte d'entrée secondaire et non devant la porte principale. Elle souligne que l'absence de traces dans la neige s'explique, en sus de ses déplacements, par le fait que, peu à l'aise avec la conduite sur neige ou routes verglacées, elle demeure parfois chez son compagnon ou les parents de ce dernier durant la période hivernale. Elle précise également avoir loué une case postale pour éviter d'investir dans une boîte aux lettres pour le chalet. Enfin, sa faible consommation d'eau s'explique par le fait qu'elle peut se doucher au travail et sa consommation électrique démontre quant à elle une utilisation régulière du chalet.

Dans leurs observations respectives des 15 et 16 janvier 2026, tant la Lieutenante de Préfet que le Conseil communal concluent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

Dans ses contre-observations du 11 février 2026, la recourante maintient ses conclusions et, le 13 mars 2026, la Lieutenante de Préfet renvoie à ses observations du 16 janvier 2026.

Il sera fait état des arguments développés par ces dernières 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.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA; RSF 150.1]), le recours est recevable en vertu de l'art. 155 al. 2 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), en relation avec l'art. 114 al. 1 let. c CPJA. La recourante, atteinte par la décision attaquée, peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a CPJA). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours, sous réserve de ce qui suit.

1.2. Le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont fait l'objet de la procédure antérieure (art. 81 al. 3, 1^{ère} phrase CPJA). Cette disposition consacre le principe selon lequel l'autorité de recours est liée par l'objet de la contestation, et les conclusions du recourant doivent demeurer dans ce cadre sous peine d'irrecevabilité (arrêt TC FR 601 2024 24 du 2 septembre 2024 consid. 1.3).

Dans son mémoire, la recourante conclut principalement à ce que la Cour de céans constate qu'elle "a son domicile" à E. _____, se référant au fait que la notion de *commune d'établissement*, au sens de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR; RS 431.02), s'appuie sur la notion de *domicile*, au sens de l'art. 23 CC (recours, p. 4). Toutefois, en dépit de la proximité de ces deux notions (cf. *infra* consid. 4.3), il sied de relever que la décision attaquée porte exclusivement sur la détermination de la commune d'établissement de l'intéressée au sens de la LHR; elle ne se prononce pas formellement sur son lieu de domicile au sens du droit civil. Dès lors, la conclusion formulée en ce sens par la recourante excède l'objet de la présente contestation et, partant, est irrecevable.

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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA et art. 156 al. 2 LCo).

3.

La recourante invoque d'abord une constatation inexacte et incomplète des faits contenus tant dans le rapport d'enquête du 14 mars 2025 que dans la décision attaquée.

3.1. S'agissant des faits mentionnés dans le rapport d'enquête, la recourante estime en premier lieu que les policiers ont retenu, à tort, que le chalet "*semble être en travaux*". Or, il ressort des propres déclarations de l'intéressée que du matériel de construction y "*est entreposé et protégé pour l'hiver en vue de la construction d'une extension*" (recours, p. 5). Partant, aucune constatation erronée des faits sur ce point ne saurait être retenue, étant précisé que contrairement à ce qu'elle allègue, le rapport d'enquête ne mentionne nullement que seul "*l'intérieur*" du chalet serait en travaux.

L'intéressée critique ensuite la mention selon laquelle une "*pile de bois*" est présente devant "*la porte d'entrée où se trouve la sonnette, donc visiblement l'entrée principale*" du chalet. Elle explique qu'il

s'agit de matériel de construction en vue d'une future extension du chalet et qu'il ne se trouve pas devant l'entrée principale, qui est située à côté du garage. Sur ce point, force est cependant de relever que la recourante ne nie pas la présence de matériel devant la porte où se trouve la sonnette, de sorte que les constatations du rapport d'enquête n'appellent aucune critique. Au surplus, l'affectation précise et la nature exacte des matériaux se trouvant devant ladite porte, de même que le point de savoir s'il s'agit (ou non) de l'entrée principale du chalet, ne sont nullement déterminants pour l'issue du litige.

La recourante estime encore que le rapport d'enquête mentionne à tort que "*l'intérieur semble être équipé sommairement*". Elle précise, photos – non datées – à l'appui, que le chalet est entièrement aménagé (lave-linge, cuisine équipée, sanitaire, cheminée, etc.) et dispose de tout le confort nécessaire. La Cour souligne toutefois que le rapport d'enquête ne remet pas en cause le caractère équipé du chalet. En outre, savoir si cet équipement devrait être qualifié de "*sommaire*", à l'instar du rapport d'enquête, ou de "*confortable*", comme le soutient l'intéressée, ne relève pas de l'établissement des faits proprement dits mais de leur appréciation par l'autorité concernée, soit du droit, et n'est, en tout état de cause, pas déterminant pour trancher le litige.

Enfin, la recourante critique la conclusion du rapport d'enquête selon laquelle "*il apparaît que personne n'habite à plein temps dans le chalet*". Ce faisant, elle ne critique pas les faits objectifs et vérifiables ayant conduit les policiers à formuler une telle conclusion, à savoir l'absence de traces de pas et de passages de véhicule devant le chalet entre le 6 février et le 7 mars 2025, l'absence de nom sur la sonnette, l'absence de boîte aux lettres sur le site, ou encore la faible consommation d'eau sur le site. Cette conclusion procède du reste aussi de l'appréciation desdits faits par les policiers et non de leur établissement, de sorte que son argument tombe à faux.

3.2. S'agissant des faits figurant dans la décision attaquée, la recourante estime que l'autorité intimée a faussement retenu que la mention de son nom sur la boîte aux lettres de son compagnon à B. _____ et le fait qu'elle loue une case postale à C. _____ permettaient de retenir qu'elle n'était pas établie dans cette dernière commune. Là encore, la Cour constate que l'intéressée ne nie l'existence d'aucun de ces deux faits et que, sous couvert d'un établissement inexact des faits pertinents, c'est en réalité à leur appréciation par l'autorité intimée qu'elle s'en prend, ce qui sera examiné ci-après (cf. *infra* consid. 5.2.3.).

3.3. Compte tenu de ce qui précède, le grief tiré d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, mal fondé, doit être rejeté.

4.

4.1. Sur le plan fédéral, l'art. 1 LHR énonce que la présente loi vise à simplifier la collecte de données à des fins statistiques par l'harmonisation des registres officiels de personnes (let. a) et l'échange, prévu par la loi, de données personnelles entre les registres (let. b). L'art. 2 al. 2 let. a LHR précise que la loi s'applique aux registres cantonaux et communaux des habitants.

En vertu de l'art. 3 let. b LHR, on entend par "*commune d'établissement*" la 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 les documents requis; elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement. Dans ce contexte, l'art. 6 LHR énumère les données minimales que les registres des habitants doivent contenir pour chaque personne établie.

Conformément à l'art. 11 LHR, les cantons édictent les dispositions nécessaires afin que toute personne physique qui déménage s'annonce au service du contrôle des habitants dans les 14 jours qui suivent l'événement (let. a) et toute personne tenue de s'annoncer communie, de façon conforme à la vérité, les données énumérées à l'art. 6 ainsi que, le cas échéant, les documents nécessaires (let. b).

4.2. Sur le plan cantonal, l'art. 1 de la loi fribourgeoise du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) énonce que le contrôle des habitants a pour but de fournir aux autorités et aux administrations publiques les renseignements de base dont elles ont besoin, y compris à des fins statistiques, au sujet des personnes établies ou en séjour dans une commune du canton. L'art. 2 let. a LCH précise que la commune d'établissement est la 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. L'art. 4 al. 1 LCH prévoit que les registres des habitants contiennent les données correspondant au contenu minimal prévu par la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (art. 6 LHR).

4.3. Selon la jurisprudence fédérale rendue en application de l'art. 3 let. b LHR, la question de l'inscription d'une personne au contrôle des habitants d'une commune doit être distinguée de celle de la détermination de son domicile civil, au sens de l'art. 23 CC. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la LHR et le CC poursuivent des buts différents (arrêts TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.1; 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 consid. 4.2). Le rôle du contrôle des habitants est de localiser la population afin de fournir aux administrations cantonales et communales les renseignements dont elles ont besoin pour accomplir certaines tâches; il enregistre les personnes qui résident durablement sur le territoire communal, en précisant notamment si elles y sont établies. S'agissant du domicile civil, c'est un lien territorial qui a des conséquences juridiques particulières sur le statut d'une personne (cf. arrêt TC VD GE.2020.0060 du 16 juin 2020 consid. 3c, confirmé par arrêt TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.2).

La jurisprudence fédérale a toutefois souligné que la plupart du temps, c'est le domicile civil qui sert de point de référence aux autres domaines du droit (cf. arrêt TF 2C_173/2912 du 23 août 2012 consid. 3.2; cf. ég. le Message du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, qui précise expressément que l'art. 3 let. b LHR donne de l'établissement une définition qui s'appuie notamment sur la définition du CC [FF 2005 439, p. 469]). Selon l'art. 23 CC, la constitution d'un domicile volontaire est soumise à 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 de manière reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives (cf. arrêts TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.1; TC FR 601 2020 199 du 23 novembre 2021 et références citées). 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) et correspond en général au lieu de résidence de la famille, et non au lieu de travail (cf. arrêts TF 2C_935/2018 du 18 juin 2019 consid. 4.2; TC FR 601 2020 199 du 23 novembre 2021).

Par ailleurs, la jurisprudence a précisé que les présomptions liées aux domiciles fictifs, tels que prévus par le droit civil, ne sont pas admissibles selon la LHR (cf. arrêt TC VD GE.2020.0060 du 16 juin 2020 consid. 3c, confirmé par arrêt TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.2). Dans le contexte de la LHR, l'inscription et la radiation du registre des habitants doivent refléter la réalité de l'établissement des habitants de la commune et ne peuvent être fictives ni résulter d'une

simple manifestation de volonté (cf. arrêt TC VD GE.2020.0060 du 16 juin 2020 consid. 3c, confirmé par arrêt TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.2; arrêt TC VD GE.2019.0197 du 16 décembre 2019 consid. 4, confirmé par TF 2C_117/2020 du 16 avril 2020 consid. 6.2). En particulier, le fait que la personne affirme conserver le centre de ses intérêts personnels dans un lieu n'implique pas qu'elle y demeure établie, seule la résidence effective étant de nature à constituer l'établissement (cf. arrêts TF 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.1; 2C_478/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.5 et 4.4).

5.

5.1. En l'espèce, l'autorité intimée a confirmé la décision sur réclamation du Conseil communal de B. _____ enjoignant à la recourante de s'annoncer auprès de ladite commune au motif que, selon le rapport d'enquête du 14 mars 2025, elle ne semblait pas loger à plein temps au chalet situé à E. _____, qu'elle n'avait invoqué aucun élément permettant de conclure à un lieu de vie permanent dans ce village, qu'elle disposait d'une boîte postale à C. _____ pour réceptionner son courrier – ce qui laissait à penser qu'elle n'avait pas sa résidence principale dans le village – et que son nom était (alors) inscrit sur la boîte aux lettres de son compagnon à B. _____.

5.2. De l'avis de la Cour, vu les pièces versées au dossier et les circonstances de la cause, l'appréciation de l'autorité intimée selon laquelle la recourante ne réside pas durablement ni de façon reconnaissable pour les tiers dans la commune de C. _____, au sens des art. 3 let. b LHR et 2 let. a LHC, ne prête pas le flan à la critique.

5.2.1. Tout d'abord, vu la teneur du rapport d'enquête du 14 mars 2025 – dont l'exactitude est établie (cf. *supra* consid. 3) – il ne peut être légitimement soutenu que l'intéressée réside régulièrement et avec l'intention de s'établir dans le chalet situé à E. _____ et les explications qu'elle fournit ne permettent pas de retenir le contraire.

En effet, cette dernière ne conteste ni l'absence de traces de pas et de passages de véhicules devant le chalet lors de la visite des policiers le 6 février 2025, ni que les dernières chutes de neiges étaient survenues près d'un mois auparavant. Or, elle ne fournit aucune explication ni justification relative à l'absence d'allées et venues devant le chalet durant le mois précédant ladite visite, si ce n'est qu'elle séjourne précisément souvent hors dudit chalet durant les mois hivernaux. S'agissant de la période de l'enquête, soit du 6 février au 7 mars 2025, l'intéressée n'a pu expliquer ni démontrer une absence du chalet que durant 5 jours du 27 février au 3 mars 2025, les deux autres absences attestées – 4 jours en décembre 2024 et 20 jours entre les 29 mars et le 14 avril 2025 – étant postérieures à cette période. Sur ce point, la Cour estime toutefois qu'une si brève absence ne justifie pas la vacance systématique du chalet constatée par la Police communale lors de ses contrôles. Par ailleurs, son allégation selon laquelle elle était en vacances durant la moitié de cette période n'est nullement étayée, bien qu'il lui eût été loisible de la faire attester par son employeur.

Dans ce contexte, la Cour s'étonne également de l'argument de l'intéressée selon lequel elle se dit contrainte de résider hors du chalet en hiver car elle "*n'est pas particulièrement à l'aise à conduire de nuit sur la neige ou des routes verglacées*" (recours, p. 7), alors qu'elle affirme dans le même temps souhaiter s'établir durablement dans la région. En effet, le village de E. _____ est situé à environ 1'060 mètres d'altitude et, entre octobre 2024 à avril 2025, la température moyenne n'y a pas dépassé les 10 C° pour avoisiner, au plus froid, une moyenne quotidienne de 0.6 C en décembre 2024 (www.meteosuisse.admin.ch > Prévisions locales > E. _____ > Suivi du climat [consulté le 09.06.2026]). Dès lors, le risque de verglas et de conditions de circulation difficiles y est omniprésent

durant au moins la moitié de l'année, ce dont l'intéressée devait être consciente à tout le moins dès son premier hiver sur place, en 2023. Partant, son absence déclarée du chalet durant une grande partie de l'année relève d'une convenance personnelle dont elle ne peut se prévaloir pour pallier l'exigence d'une résidence effective, durable, et reconnaissable pour les tiers dans la commune annoncée, au sens des art. 3 let. b LHR et 2 let. a LHC.

5.2.2. Ensuite, la recourante ne peut rien tirer en sa faveur de la consommation d'eau et d'électricité du chalet. S'agissant de l'eau, le relevé fait état d'une consommation de 6 m³ du 1^{er} juillet 2023 au 31 juillet 2023, de 3 m³ du 1^{er} janvier 2024 au 30 juin 2024, et de 2 m³ du 1^{er} juillet 2024 au 31 décembre 2024, ce que la recourante ne conteste pas. Or, il est admis qu'en moyenne, une personne seule consomme environ 140 litres par jour (dont 36 litres pour les bains ou les douches) soit l'équivalent, sur un total de 6 mois, d'environ 25'000 litres ou 25 m³ d'eau (www.energie-environnement.ch > Air, Eau, Alimentation & Santé > Eau potable et eaux usées > A lire également > Situer sa consommation d'eau [consulté le 09.06.2026]). Aussi, quand bien-même la Cour devait retenir que, à tous le moins les jours où la recourante travaille, elle ne se douche pas au chalet, elle devrait tout de même avoir une consommation moyenne d'eau sur 6 mois, déduction faite de la quantité d'eau attribuée aux douches, d'environ 18'000 litres, soit 18 m³. Or, la consommation d'eau a varié entre 2 et 6 m³ sur 6 mois, ce qui est très largement inférieure à la consommation moyenne d'une personne seule et ne peut s'expliquer par ses quelques absences alléguées ou établies. Du reste, la Cour relève que la consommation d'eau dans le chalet est encore inférieure au seuil moyen d'une personne seule durant des mois estivaux, durant lesquels l'intéressée ne peut se prévaloir de son absence du chalet pour des motifs liés aux conditions de circulation hivernales.

S'agissant de la consommation d'électricité, elle s'est élevée à 3'927 kW/h pour la période du 23 août 2024 au 14 juillet 2025, soit l'équivalent annuel de la consommation d'un ménage-type de 2 ou 3 personnes, qui oscille entre 3'000 et 4'000 kW/h (www.energie-environnement.ch > Eclairage & Electricité du ménage > Economiser l'électricité > Situer sa consommation d'électricité [consulté le 09.06.2026]). Toutefois, contrairement à ce qu'allègue la recourante, cette consommation n'est pas très représentative, car elle dépend moins du nombre de personnes vivant dans un logement que de la surface, du nombre de pièces et de l'équipement dudit logement (cuisinière électrique, chauffe-eau électrique, etc.), étant souligné que l'existence d'un système électrique servant à chauffer le logement ou à produire de l'eau chaude sanitaire gonfle la consommation moyenne, comme l'explique la fiche d'information de H._____ produite par l'intéressée (bordereau, pce 10). Or, en l'espèce, la Cour constate que la recourante ne fournit que peu d'informations sur la technique du bâtiment et l'équipement du logement, si ce n'est qu'il bénéficie d'une télévision, d'un lave-linge et d'un sèche-linge. Cela étant, les photographies versées au dossier permettent de retenir la présence de radiateurs électriques (visibles à tout le moins dans la chambre) qui, vu la taille du chalet, constitué de deux étages habitables et d'un sous-sol, suffit à fausser la comparaison avec la consommation d'un ménage-type.

5.2.3. En ce qui concerne l'absence de nom sur la sonnette du chalet et l'absence de boîte aux lettres à proximité de celui-ci, elles plaident également en défaveur d'une occupation régulière et durable de ce dernier et d'une intention d'y résider sur le long terme. S'agissant de la boîte aux lettres, l'argument de l'intéressée selon lequel elle y a renoncé au profit d'une case postale à C._____ afin de ne pas devoir investir dans un tel achat ne convainc pas. En effet, le prix de la location d'une case postale s'élève à CHF 120.- par année (www.post.ch > Recevoir du courrier > Lieux de réception > Tôt le matin - Case postale pour les lettres > Factsheet Case postale [consulté le 09.06.2026]) alors qu'une boîte aux lettres peut s'acquérir pour environ CHF 50.-. Par ailleurs,

c'est aux propriétaires du chalet et non au locataire qu'incombe le coût de poser une boîte aux lettres librement accessible pour la distribution des envois postaux (cf. art. 73 al. 1 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste; RS 783.01).

5.2.4. Enfin, les circonstances extérieures et objectives ne permettent pas non plus de retenir la création d'un rapport étroit entre l'intéressée et la commune de C._____ qui traduirait une intention, reconnaissable pour les tiers, d'y créer durablement le centre de ses intérêts personnels. En effet, l'existence d'une telle intention ne peut découler du seul fait que la recourante y pratique du sport en groupe principalement le samedi matin pendant la période estivale puis au sein d'un centre sportif situé sur la commune durant la période hivernale. S'agissant d'ailleurs de ces activités sportives, la Cour relève que l'intéressée ne les a débutées qu'en juin 2024, alors qu'elle s'est annoncée auprès de cette commune dès juillet 2023. En outre, elles demeurent sporadiques dans la mesure où seule une fréquentation des cours durant un mois de juin à juillet 2024 a pu être attestée, les autres fréquentations attestées portant sur la période postérieure au mois de juin 2025. Pour le reste, conformément à la jurisprudence fédérale précitée (cf. *supra* consid. 4.3), ni les déclarations de la recourante ni la réalisation de démarches administratives ne suffisent à établir son intention de s'établir durablement dans cette commune, étant rappelé que la présomption selon laquelle une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé les documents requis est réfragable et qu'en l'espèce, la Cour vient de le réaliser, sur le vu de ce qui précède.

5.2.5. Partant, il ressort de ce qui précède que l'intimée et l'autorité intimée n'ont pas violé le droit ni excédé ou abusé de leur pouvoir d'appréciation en retenant que la recourante n'était pas réellement et effectivement établie de façon reconnaissable pour des tiers dans la commune de C._____, au sens des art. 3 let. b LHR et 2 let. a LHC.

5.3. Reste toutefois à examiner si c'est à juste titre que lesdites autorités ont estimé que l'intéressée résidait dans la commune de B._____, au sens des dispositions précitées, et ont exigé qu'elle s'annonce auprès du contrôle des habitants de cette commune.

5.3.1. A cet égard, l'autorité intimée a fondé sa décision sur le fait que la recourante disposait d'une boîte postale à C._____ pour réceptionner son courrier, ce qui laissait à penser qu'elle n'avait pas sa résidence principale dans le village de E._____, et que son nom était (alors) inscrit sur la boîte aux lettres de son compagnon à B._____.

5.3.2. De l'avis de la Cour, ces deux éléments ne suffisent cependant pas à démontrer la résidence effective et durable de l'intéressée dans la commune de B._____, étant rappelé que l'absence avérée d'établissement dans une commune donnée ne crée pas une fiction d'établissement dans une autre commune; un tel établissement devant être effectif et refléter la réalité (cf. *supra* consid. 4.3).

En effet, s'agissant de la location de la case postale, il peut effectivement s'agir d'un indice (supplémentaire) selon lequel l'intéressée ne réside pas régulièrement ni durablement à E._____. Cependant, cela n'éclaire en rien l'autorité intimée sur le point de savoir si la recourante vit effectivement dans la commune de B._____ et à l'intention de s'y établir sur la durée.

Quant à l'indication du nom de la recourante sur la boîte aux lettres du logement de son compagnon, elle ne permet pas d'établir, à elle seule, une résidence effective et durable dans ledit logement, au sens de la jurisprudence précitée, lorsque, comme en l'espèce, l'intéressée et son compagnon contestent fermement toute cohabitation à B._____, qu'aucune investigation visant à clarifier ces

contestations n'a été menée, que plusieurs autres lieux de résidence potentielle entrent en considération, et que les explications données pour justifier cette indication sur la boîte aux lettres sont plausibles. En effet, sur ce dernier point, la Cour relève que, indépendamment des raisons ayant motivé la recourante à louer une case postale à C. _____, son explication selon laquelle ladite indication lui permettait de réceptionner des colis ne peut simplement être écartée, les cases postales ne permettant de retirer que des courriers et une adresse postale étant nécessaire pour la réception de colis (www.post.ch > Recevoir du courrier > Lieux de réception > Tôt le matin - Case postale pour les lettres > Factsheet Case postale [consulté le 09.06.2026]). Par ailleurs, l'intéressée a déclaré séjourner régulièrement dans une autre commune (en l'espèce dans la commune vaudoise de I. _____, chez les parents de son compagnon) et, après avoir retiré son nom de la boîte aux lettres de son compagnon en cours de procédure, a vraisemblablement dû communiquer à la Poste une (nouvelle) adresse – inconnue de la Cour – pour la réception de ses colis.

5.4. Partant, en l'absence de tout autre élément tangible susceptible d'établir à satisfaction la résidence effective et durable de la recourante dans le logement de son compagnon à B. _____, l'intimée et, à sa suite, l'autorité intimée, ne pouvaient exiger de l'intéressée qu'elle annonce son arrivée auprès de cette commune. Informée des faits dénoncés et constatant que ces derniers contredisaient les déclarations du couple, il eût été nécessaire que l'intimée procède ou fasse procéder à de plus amples investigations à B. _____, à l'instar des démarches entreprises par la Police communale au lieu de résidence annoncée à E. _____ (p. ex. relevé d'électricité, relevé d'eau, interrogatoire du voisinage, vérification de la régularité de la présence, communication de la nouvelle adresse communiquée à la Poste pour la livraison de colis, etc.).

6.

6.1. Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours, dans le sens des conclusions subsidiaires de la recourante, et de renvoyer la cause au Conseil communal de B. _____ (art. 98 al. 2 CPJA) pour qu'il instruisse le point de savoir si la recourante y réside effectivement et durablement depuis juillet 2023, au sens des art. 3 let. b LHR et 2 let. a LHC, puis rende une nouvelle décision.

6.2. La recourante obtenant gain de cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 al. 1 et 133 CPJA).

Pour le même motif, la recourante, qui a fait appel à une mandataire professionnelle pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). La liste de frais produite le 27 mai 2026 par Me Sarah Tobler comptabilise 10h35 à CHF 250.- (CHF 2'645.85) ainsi qu'un forfait de 5% pour les débours, soit un total de CHF 3'003.20, TVA à 8.1% comprise. Le montant des honoraires semble raisonnable, compte tenu du fait qu'un double échange d'écritures a été ordonné. Toutefois, en ce qu'elle prévoit un montant forfaitaire pour les débours, la liste n'est pas conforme à l'art. 9 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), qui prescrit qu'ils sont remboursés au prix coûtant. Partant, un montant de CHF 50.- sera retenu à ce titre.

Dès lors, le montant total de l'indemnité de partie est fixé à CHF 2'695.85 (CHF 2'645.85 + 50.00), CHF 218.35 de TVA à 8.1 % en sus.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est admis, dans la mesure où il est recevable.

Partant, la décision du 30 octobre 2025 de la Lieutenante de Préfet du district de la Veveyse est annulée. La cause est renvoyée au Conseil communal de B. _____ pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

III. Il est alloué à la recourante une indemnité de partie de CHF 2'914.20 (TVA par CHF 218.35 comprise) à la charge de l'Etat de Fribourg (par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts) à verser en mains de Me Sarah Tobler.

IV. 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 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 9 juin 2026/cos/mch

La Présidente

La Greffière-stagiaire