

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.392 du 27 novembre 2014

211.069/XV-2412

En cause : **la commune de Tellin**,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

Partie intervenante :

BERTRAND Robert,
ayant élu domicile
«Les Brûlins» 181
6927 Resteigne (Tellin).

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2013 par la commune de Tellin qui demande l'annulation de «la décision de la directrice générale du S.P.F. Intérieur (Direction générale Institutions et Population) du 10 octobre 2013 portant que Monsieur Robert Bertrand doit être inscrit à titre provisoire dans les registres de la population de Tellin, “Les Brûlins” 181 (Resteigne) à la date du 21 août 2013 et qu'il doit être radié à la même date des registres de la population de Waimes»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête introduite le 28 janvier 2014 par Robert Bertrand qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 10 février 2014 accueillant cette demande d'intervention;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 novembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me M. CLÉMENT de CLÉTY *loco* Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme G. GEENINCKX, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 2 juillet 2013, l'intervenant, domicilié à ce moment dans la commune de Waimes, sollicite son inscription au sein des registres de la population de la commune de Tellin, dans le parc résidentiel «Les Brûlins», n° 181.

Cette demande donne lieu à un rapport d'enquête relatif à la réalité de sa résidence, établi le 18 juillet par un inspecteur de quartier. À la suite d'une visite effectuée sur place, ce dernier conclut que l'intéressé a bien établi sa résidence principale à l'adresse déclarée.

Le 6 août suivant, le collège communal de Tellin refuse d'inscrire l'intervenant à l'adresse en question, au motif que le parc résidentiel «Les Brûlins» n'est pas «destiné à l'habitat permanent mais repris comme zone de loisirs et de vacances».

L'intervenant en est informé par un courrier du 12 août 2013, qui se présente sous la forme d'un formulaire «modèle 9».

Le 21 août, l'intervenant introduit un recours contre cette décision auprès de la partie adverse.

Après avoir mené une enquête, la partie adverse fait savoir aux bourgmestres de Tellin et de Waimes ainsi qu'à l'intervenant, par des courriers recommandés datés du 2 octobre, qu'il a l'intention de proposer l'inscription de ce dernier, à titre provisoire, à la date du 21 août 2013, dans les registres de la population de Tellin, «Les Brûlins», 181, à Resteigne.

Le 10 octobre, I. Mazzara, Directrice générale Institutions et Population, décide, «pour la ministre de l'Intérieur», que l'intervenant doit être inscrit, à titre provisoire, dans les registres de la population de Tellin, «Les Brûlins», 181, (Resteigne), à la date du 21 août 2013 et qu'il doit être radié à la même date des registres de la population de Waimes. Cette décision constitue l'acte attaqué.

Elle est notifiée à la partie requérante le 11 octobre. À cette même date, la partie adverse informe le procureur du Roi de Neufchâteau de ce que, selon les renseignements qui lui ont été fournis par la partie requérante, l'occupation permanente du logement de l'intervenant à l'adresse précitée à Tellin ne serait pas autorisée pour des motifs urbanistiques;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux [documents] de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant [un] registre national des personnes physiques, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'elle relève que l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 ne prévoit un recours au ministre de l'Intérieur qu'en cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale, et estime que sa décision du 6 août 2013 est étrangère à la question de savoir si l'intervenant a réellement sa résidence principale sur son territoire; qu'elle en déduit que la partie adverse n'était pas compétente pour se prononcer sur le recours introduit devant elle par l'intervenant; qu'elle fait état de l'arrêt n° 40.978 du 10 novembre 1992;

qu'en réplique, elle relève que les instructions générales dont la partie adverse se réclame sont dépourvues de portée législative, et répète qu'en l'espèce il n'y avait aucune contestation quant à l'établissement de la résidence principale de l'intervenant, sa décision du 6 août 2013 étant fondée sur le constat que le parc résidentiel «Les Brûlins» n'est pas destiné à un habitat permanent, mais repris comme zone de loisirs et de vacances;

que, dans son dernier mémoire, elle souligne que le législateur s'est montré restrictif quant à la possibilité d'intervention sur recours du ministre de l'Intérieur, et considère que puisque la notion de résidence principale est une question de fait, seules les contestations sur cette situation de fait peuvent donner lieu à un recours; qu'elle écarte l'argument pris de la mention de cette voie de recours dans sa propre décision, résultant de l'utilisation d'un formulaire-type;

Considérant que la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose en son article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qu'«en cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine le lieu de celle-ci après avoir fait procéder au besoin à une enquête sur place»; que cette disposition ne limite pas la compétence du ministre aux seuls cas où il existe une contestation relative à la réalité de la résidence habituelle d'une personne en un lieu donné, mais vise toutes les difficultés ou contestations «en matière de résidence principale»; qu'en l'espèce, l'intervenant demande à être radié des registres de Waimes, où il dit ne plus résider, et inscrit à Tellin; qu'une demande d'inscription à laquelle la commune concernée s'oppose est une contestation en matière de résidence principale, même si elle met en cause le débat de principe relatif à la possibilité d'inscrire une personne dans les registres de la population à une adresse donnée, nonobstant la circonstance que des règles d'urbanisme ou d'aménagement du territoire s'y opposent; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation du principe de la loyauté fédérale inscrit à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, I, et de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, du principe de proportionnalité, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, elle rappelle le contenu de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, qui prévoit que la personne concernée est inscrite à titre provisoire pour une période maximum de trois ans si elle sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée, notamment pour des motifs d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, et relève par ailleurs que les régions sont compétentes en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de tourisme; que, selon elle, le mécanisme de l'inscription provisoire mis en place par l'article 16 précité porte atteinte à la loyauté fédérale car il rend exagérément difficile l'exercice par les régions de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme lorsque comme en l'espèce, la résidence permanente et habituelle dans un lieu donné est strictement interdite par les instruments planologiques applicables, estimant que dans cette hypothèse le mécanisme de l'inscription provisoire revient à autoriser l'intéressé à commettre une infraction à ces règles régionales et à obliger les administrations communales à contribuer à la perpétuation de pareille infraction; qu'elle ajoute que le souci de permettre à des personnes d'«avoir une adresse» et de bénéficier de prestations sociales ne saurait justifier une telle atteinte à la compétence des régions;

qu'en une seconde branche, elle soutient qu'il est manifestement déraisonnable de prévoir que l'inscription provisoire deviendrait définitive à défaut pour l'autorité compétente d'avoir pu obtenir de l'autorité judiciaire ou administrative qu'elle ait pris les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse, car «la commune concernée n'est pas [...] à même de pouvoir quand bien même elle effectuerait toutes les démarches utiles et sans négligence, obtenir une telle décision administrative ou

judiciaire»; qu'elle écrit que le mécanisme de l'inscription provisoire constitue pour les intéressés un incitant à venir s'installer dans des zones où les règles urbanistiques s'y opposent, et y voit donc «une mesure incitative de nature à mettre en péril la réalisation des objectifs qui sont poursuivis à travers les plans régionaux d'aménagement du territoire» ainsi que la politique touristique régionale; qu'elle affirme que la mesure ne saurait être justifiée vu le but poursuivi, compte tenu des difficultés que peut rencontrer l'autorité administrative pour obtenir effectivement dans un délai déterminé une décision administrative ou judiciaire, et des moyens dilatoires qui pourraient être utilisés par un intéressé pour empêcher qu'une décision intervienne dans un délai de trois ans;

qu'en réplique, elle précise que le moyen ne met en cause la légalité de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité qu'«en ce qu'il permet l'inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs d'urbanisme et d'aménagement du territoire, mais non de manière générale (par exemple pour des motifs liés à la sécurité ou à la salubrité)»; qu'elle souligne qu'elle n'est pas restée inactive pour mettre fin à l'occupation illégale du parc résidentiel «Les Brûlins», car elle a sollicité l'intervention de la police judiciaire pour qu'il soit dressé procès-verbal de constat d'infraction en application de l'article 158 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie; qu'elle ajoute que plusieurs personnes se sont installées de manière permanente dans le parc résidentiel précité en 2012, 2013 et 2014, et allègue un risque de dégradation des installations touristiques et d'entrave au développement touristique de la commune; qu'à propos du principe de la loyauté fédérale, elle cite l'arrêt n° 119/2004 rendu par la Cour constitutionnelle le 30 juin 2004;

que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à d'autres arrêts de la Cour constitutionnelle et répète que l'inscription provisoire équivaut à autoriser, de fait, les intéressés à commettre des infractions urbanistiques et les communes à y participer, en totale opposition avec les règles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire; que, selon elle, si une telle inscription n'était pas possible, les intéressés chercheraient à établir leur résidence principale ailleurs; qu'elle relève que l'intervenant lui-même fait valoir qu'il y a de nombreux résidents permanents dans le parc des Brûlins; qu'elle récuse tout procès d'intention quant à la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques adopté par la Région wallonne, et met en évidence son souci de veiller à ce que les zones réservées à l'habitat, d'une part, et au tourisme, d'autre part, reçoivent bien ces destinations respectives; qu'elle précise mettre en cause le mécanisme de l'inscription provisoire lui-même, indépendamment des mesures possibles pour éviter que l'inscription devienne définitive;

Considérant que la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose notamment, en son article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er} :

«Dans chaque commune, sont tenus :

1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir [...];»;

que son article 3, alinéa 1^{er}, définit la résidence principale d'une personne comme le lieu où elle vit habituellement, et que l'alinéa 2 du même article charge le Roi de fixer les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale;

Considérant que l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prévoit ce qui suit en son article 16 :

«§ 1^{er}. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. Aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

Toutefois, tout ménage qui sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, est inscrit à titre provisoire pour une période maximum de trois ans.

Si dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux. L'inscription devient définitive si l'autorité judiciaire ou administrative n'a pas pris, dans les trois ans à compter de l'inscription, les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse.

§ 3. De même, la seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné n'est pas suffisante pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale»;

Considérant, sur les deux branches réunies, que l'argumentation de la requérante met en cause la constitutionnalité de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, en ce que son application en l'espèce et dans les cas similaires rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de certaines compétences régionales et en ce qu'il ne serait pas proportionné au but poursuivi;

Considérant que la matière des registres de la population relève de la compétence fédérale, et qu'il appartient donc à l'autorité fédérale de définir à quelles conditions la résidence principale d'une personne peut et doit être constatée par le biais d'une inscription dans ces registres; que la disposition critiquée a pour but d'une part d'assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part d'éviter que les personnes résidant de manière permanente dans des lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription; que cette disposition permet donc de constater les situations de résidence permanente en infraction aux règles

d'urbanisme, et d'y attacher des conséquences quant à l'inscription dans les registres de la population, sans pour autant régulariser ces situations ou inciter quiconque à agir en infraction;

qu'en réglant favorablement la situation administrative, et donc sociale, de personnes dont la situation est irrégulière, le mécanisme de l'inscription provisoire ne neutralise pas cette irrégularité; que la disposition critiquée ne compromet pas la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont l'autorité communale ou régionale dispose pour sanctionner les infractions urbanistiques ou y faire mettre fin, le système de l'inscription provisoire ménageant précisément une période à cet effet; que les critiques de la requérante quant aux difficultés de mise en œuvre de ces moyens légaux sont étrangères à la légalité de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 comme de l'acte attaqué, et relèvent de l'opportunité; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-sept novembre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY