

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.203 du 4 novembre 2002

A.93.206/VI-15.596

En cause : **D'AMICO** Adriana,
ayant élu domicile chez
Me Valérie JOCHMANS, avocat,
avenue Le Marinel 8
1040 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

A.93.315/VI-15.679

En cause : **MASSET** Bernard,

ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le
Ministre de l'Intérieur.

Partie intervenante :
STAS Edmond,

ayant élu domicile chez
Me Jean-François BOURLET, avocat,
chaussée du Roi Albert 18
4432 Ans-Alleur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 juillet 2000 par Adriana D'AMICO qui
demande l'annulation de la décision du 28 avril 2000 du Ministre de l'Intérieur disant que

Bernard MASSET doit être inscrit, à dater du 29 avril 1999, dans les registres de la population de Grâce-Hollogne, avenue des Acacias, 119, dans le ménage d'Adriana D'AMICO et qu'il doit être rayé, à la même date, des registres de la population de Flémalle;

Vu la requête introduite le 6 juillet 2000 par Bernard MASSET qui demande l'annulation de la décision administrative suivante :

" Décision de la partie adverse du 28 avril 2000 portant obligation d'inscrire la partie requérante dans les registres de la population de Grâce-Hollogne, avenue des Acacias, 119, dans le ménage de D'AMICO Adriana et radiation, à la même date, de la partie requérante des registres de la population de Flémalle.

Cette décision porte la référence n° III.21.723/01.215/99.";

Vu la requête introduite le 8 septembre 2000 par laquelle Edmond STAS demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 25 septembre 2000 accueillant cette intervention;

Vu l'arrêt n° 90.167 du 11 octobre 2000 rejetant la demande de suspension dans l'affaire 93.206/VI-15.596;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances des 18 et 19 février 2002 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 9 octobre 2002, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 23 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante et Me Valérie JOCHMANS, avocat, comparaisant pour la requérante, le requérant et Mes Patrick HENRY et Jean BOUDRY, avocats, comparaisant pour le requérant, M^{me} PRASMAN, conseiller

adjoint, comparaissant pour la partie adverse et Me Bénédicte FRANCOTTE, loco Me Jean-François BOURLET, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

I. EN FAIT.

Considérant que les faits sont les suivants :

1. A la demande des services de la population de la Commune de Flémalle, le Ministre de l'Intérieur a décidé, le 2 mars 1999, de procéder à une enquête sur la situation de résidence de Bernard MASSET inscrit dans les registres de la population de Flémalle, rue J. L. Adam, 331, mais qui aurait établi sa résidence principale à Grâce-Hollogne, avenue des Acacias, 119.

En effet, selon un rapport de la police de Flémalle du 18 janvier 1999, Bernard MASSET "semble résider à Grâce-Hollogne avec sa concubine, avenue des Acacias 119". La commune de Grâce-Hollogne a cependant refusé de l'inscrire en ses registres, pour le motif suivant : "Personne à l'adresse, je me suis présenté à 5 reprises et personne n'a ouvert malgré la présence dans l'habitation", ainsi qu'il appert d'un certificat de non-inscription daté du 11 décembre 1998.

2. Par lettre du 18 mars 1999, le commissariat de police de Grâce-Hollogne a transmis les éléments en sa possession, à savoir que :

- malgré des visites à de très nombreuses reprises, Adriana D'AMICO et Bernard MASSET n'ont jamais pu être découvert à l'adresse.
- la barrière donnant accès à l'immeuble (habitation sociale) est cadenassée et diverses convocations sont restées sans réponse;
- toutefois, Adriana D'AMICO s'est manifestée dès qu'elle a appris que la Commune de Flémalle a sollicité l'inscription de Bernard MASSET à son adresse; Bernard MASSET, lui, n'a donné aucune suite à la convocation qui lui a été adressée;
- un employé au service population a déjà aperçu les intéressés sortant du 119 de l'avenue des Acacias;
- certains riverains, "très prudents dans leurs propos", confirment qu'un homme est très régulièrement aperçu à l'adresse et en présence de la requérante;

- Bernard MASSET n'a jamais déclaré le lieu de sa résidence effective.

Par un courrier du 1^{er} avril 1999, la police urbaine de Flémalle a signalé, quant à elle, que malgré dix tentatives à diverses heures du jour, ses services n'ont rencontré personne au 311 de la rue Jean-Louis Adam mais que, averti de ces fréquents passages par des voisins, Edmond STAS, propriétaire et habitant de l'immeuble, a déclaré que Bernard MASSET ne résidait plus chez lui depuis 1988 et qu'il n'y avait plus aucun intérêt (serrures changées- aucun meuble ou vêtement lui appartenant) et que, selon lui, Bernard MASSET résidait à Grâce-Hollogne, avenue des Acacias, n° 119.

3. L'Inspecteur de population a procédé à l'enquête de résidence entre fin février 1999 et fin avril 1999. Au terme de son enquête, il a rédigé son rapport, dont les conclusions sont les suivantes :

" Des nombreux éléments repris dans le dossier, des visites sur place, des témoignages tant des policiers communaux de par leurs rapports, de par le témoignage du voisinage, de par les réactions des personnes impliquées dans ce dossier, (N.B. notamment le père de Bernard MASSET, Jules MASSET qui confirme que son fils habite bien avenue des Acacias), il ressort sans aucun doute possible, que la résidence principale de MASSET Bernard n'est plus en aucun cas l'habitation occupée par Monsieur STAS, rue J.L. ADAM, 311 à Flémalle. Selon mes constatation(s) et les éléments réunis, tout concorde afin de proposer l'inscription de l'intéressé rue des Acacias, 119 à Grâce-Hollogne dans le ménage de son amie, D'AMICO Adriana. L'intéressé ainsi que son amie refusant toute rencontre tant avec l'inspecteur de population qu'avec les forces de l'ordre local, la présence de MASSET Bernard n'a jamais pu être constatée "physiquement" sur place. A défaut d'inscription à cette adresse par défaut de rencontre sur place, la solution alternative serait la radiation d'office de l'intéressé des registres de population";

4. Le 1^{er} juin 1999, la partie adverse a notifié, par recommandé à Adriana D'AMICO et à Bernard MASSET ainsi qu'aux communes concernées, son intention de proposer l'inscription de Bernard MASSET dans le ménage d'Adriana D'AMICO, à Grâce-Hollogne, en les invitant à faire leurs observations dans les quinze jours.

Le courrier adressé à Bernard MASSET à Grâce-Hollogne est revenu avec la mention "inconnu".

5. Ont suivi divers courriers, la plupart échangés entre la partie adverse et Adriana D'AMICO (ou son conseil) où elle répète son désaccord quant à l'inscription projetée, demande copie du dossier et sollicite d'être entendue.

L'audition a eu lieu le 3 mars 2000. A cette occasion, Adriana D'AMICO a maintenu son point de vue et Bernard MASSET a confirmé avoir toujours des biens à

son ancienne adresse et "loger régulièrement dans sa voiture ou un garage dont il dispose à proximité". Il a remis ensuite un document par lequel Jules MASSET, son père, certifie sur l'honneur n'avoir jamais déclaré que son fils habitait à Grâce-Hollogne.

6. Le 28 avril 2000, la partie adverse a pris la décision attaquée.

Cette décision a été notifiée à Adriana D'AMICO, le 5 mai 2000 et à Bernard MASSET, le 9 mai 2000.

7. Prenant connaissance de cette décision, la Société coopérative des habitations sociales "Le Foyer Régional" a prié Adriana D'AMICO de l'aviser des revenus actuels de Bernard MASSET, sous peine de se voir appliquer la procédure de "loyer-sanction".

Par ailleurs, il lui est réclamé le remboursement d'un paiement indu du chef d'indemnités d'invalidité liquidées au taux invalide sans charge de famille comme isolée au lieu de l'être au taux invalide sans charge de famille cohabitante. Un recours est actuellement perdant devant le Tribunal du travail de Liège à ce sujet.

8. Par jugement du 25 avril 2000, le Juge de paix du Canton de Grâce-Hollogne a déclaré irrecevables, d'une part, l'action introduite par Bernard MASSET, qui tendait à se voir réintégrer, sous peine d'astreinte, dans un droit d'habitation dont il prétendait disposer sur l'immeuble sis à Flémalle, rue J.-L. ADAM, 311, et d'autre part, l'action reconventionnelle d'Edmond STAS qui visait à entendre condamner Bernard MASSET à entreprendre les démarches administratives nécessaires pour changer son domicile et à quitter la rue J.-L. ADAM, 311, celle-ci étant déclaré irrecevable à défaut d'intérêt, "puisque'il est constant qu'une procédure administrative de même objet est actuellement en cours".

En degré d'appel, ce jugement a été confirmé en ce qui concerne la demande principale et acte a été donné à Edmond STAS de sa renonciation à sa demande reconventionnelle.

II. EN DROIT.

Considérant que les affaires référencées 93.206/VI-15.596 et 93.315/VI-15.679 sont connexes; qu'il y a lieu dans l'intérêt d'une bonne justice de les joindre afin qu'il soit statué sur elles par un seul et même arrêt;

Considérant que dans l'affaire G/A 93.206/VI-15.596, la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; que concrètement, elle fait grief à la décision attaquée d'avoir été prise par le "Conseiller général", alors que toute subdélégation de pouvoir est en principe interdite; qu'elle ajoute qu'en tout cas, une délégation de pouvoir qui intéresse la généralité des citoyens, doit être publiée pour être opposable et qu'il appartient à la partie adverse de prouver que tel a bien été le cas; que, par ailleurs, se fondant sur le fait que le moyen vise l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, la requérante fait également grief au fonctionnaire remplaçant le Directeur général de la législation et des institutions nationales d'avoir pris l'acte attaqué alors que le litige était sub iudice; qu'en réplique au mémoire en réponse, elle soutient qu'il y a lieu d'interpréter l'arrêté ministériel du 18 mars 1998 publié au Moniteur belge du 4 avril 1998 comme permettant une subdélégation, et non une simple délégation de signature ou une mesure prise par ordre ou sur ordre, et que, quand bien même l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 précitée devrait être interprété comme ne réservant pas exclusivement la compétence au Ministre et au fonctionnaire dirigeant l'administration de la population, encore conviendrait-il d'observer que la délégation litigieuse est à ce point large qu'elle viole le principe de bonne administration en ce que, d'une part, le fonctionnaire remplaçant pourrait changer en cours de procédure et en ce que, d'autre part, pendant celle-ci certains actes pourraient être accomplis par le Directeur général et d'autres, par le fonctionnaire remplaçant, avec un risque certain d'incohérence (qui se serait réalisé en la présente cause, le fonctionnaire remplaçant ayant pris l'acte attaqué, sans égard aux remarques formulées lors de l'audition menée par le Directeur général);

Considérant que l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 précitée, qui constitue l'acte d'habilitation à déléguer, dispose que "Le ministre peut déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'alinéa 1^{er} au fonctionnaire dirigeant l'administration qui a la population dans ses attributions"; que le Ministre de l'Intérieur a mis cette disposition en oeuvre par l'arrêté ministériel du 11 mars 1998, publié par extrait au Moniteur belge du 4 avril 1998, en autorisant "le Directeur général de la Direction générale de la Législation et des Institutions nationales ou le fonctionnaire qui le remplace dans l'exercice de ses fonctions" à se prononcer en cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale; qu'en permettant au Ministre de déléguer

ses pouvoirs au fonctionnaire dirigeant l'administration qui a la population dans ses attributions, le législateur a envisagé la fonction en tant que telle et non le titulaire de celle-ci; que dans l'arrêté ministériel de délégation, le Ministre a dès lors pu légalement, compte tenu du principe de la continuité et de la régularité du service public, qualifier également un fonctionnaire du grade immédiatement inférieur "qui le remplace dans l'exercice de ses fonctions" pour prendre la décision en cas d'absence du fonctionnaire dirigeant; qu'en assurant ainsi la suppléance du fonctionnaire dirigeant absent ou empêché, le Ministre a agi en conformité avec le principe de bonne administration; que la crainte exprimée par la requérante que la personne du suppléant ne change au cours de la même procédure est vaine; que le risque d'incohérence est en l'espèce inexistant, la décision attaquée faisant expressément état de l'audition du 3 mars 2000 et l'ayant donc bien prise en compte; qu'enfin, à supposer que le moyen ne soit pas tardif, en ce qu'en réplique, la partie requérante soutient que le Ministre devait s'abstenir de se prononcer dans l'attente de la décision de la Justice de paix saisie d'un litige ayant, selon la requérante, un objet semblable, le moyen manque en droit, le Ministre étant légalement compétent pour trancher les difficultés et contestations en matière d'inscription au registre de la population; que le moyen est non fondé;

Considérant que les autres moyens invoqués par les requérants sont pris de la violation de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au registre de la population et au registre des étrangers, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la qualification erronée des faits, de la violation du principe général de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'en substance, les requérants font valoir que la décision attaquée n'est pas légalement motivée en ce qu'elle reste en défaut d'établir de manière suffisamment probante que Bernard MASSET a sa résidence effective à Grâce-Hollogne avenue des Acacias 119 chez Adriana D'AMICO, que la décision se base en effet essentiellement sur le témoignage d'Edmond STAS avec lequel le requérant est en grave mésentente et qui s'est contredit sur toute une série de points et sur celui de Jules MASSET, père du requérant, qui s'est ultérieurement rétracté, que ni la police ni l'inspecteur n'ont, à aucun moment, constaté la présence du requérant à l'adresse d'Adriana D'AMICO, que celle-ci n'a jamais varié dans ses déclarations et a toujours catégoriquement nié cohabiter avec Bernard MASSET, que si elle n'a pas consenti à une visite domiciliaire, la raison en est qu'elle estimait une telle visite inutile eu égard aux autres éléments de la cause, que la partie adverse a pris parti dans le conflit les opposant à la partie intervenante;

Considérant que la partie adverse répond que la décision querellée est régulièrement motivée, qu'elle repose sur des faits établis à suffisance par les rapports de police, les entretiens téléphoniques de l'inspecteur, les constatations faites par celui-ci et les témoignages d'Edmond STAS et de Jules MASSET ainsi que d'autres personnes, que sur la base de ces éléments probants et compte tenu de l'absence de collaboration des requérants, elle a pu raisonnablement estimer que le requérant ne résidait plus à Flémalle, mais bien à Grâce-Hollogne, et qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à la sienne; que la partie adverse se défend d'avoir agi de manière partielle dans le but de favoriser la partie intervenante, qu'elle a recueilli tous les éléments d'information nécessaires à la préparation de sa décision et s'est uniquement fondée sur des constatations objectives pour fixer la résidence du requérant;

Considérant que si les éléments de fait recueillis par la partie adverse et sur lesquels repose sa décision établissent de manière suffisamment vraisemblable que le requérant ne réside plus à Flémalle rue J. L. Adam 331, que ce soit volontairement ou contre son gré, ces mêmes éléments ne prouvent par contre pas avec une probabilité suffisante que le requérant réside actuellement à Grâce-Hollogne, avenue des Acacias 119; que si les déclarations du requérant selon lesquelles il logeait "régulièrement dans sa voiture ou dans un garage dont il disposait à proximité" sont peu crédibles, la requérante ne saurait encourir un tel reproche; qu'à aucun moment, elle n'a varié dans ses déclarations et n'a cessé de contester l'inscription litigieuse; qu'elle a réagi immédiatement à la proposition de décision de la partie adverse, a demandé à être entendue et a comparu; que son refus d'autoriser une visite domiciliaire ne saurait être assimilé à un aveu; que si rien ne prouve que la partie adverse a agi dans l'intérêt d'Edmond STAS, il peut, par contre, lui être reproché de ne pas avoir poussé plus avant ses investigations quant à la résidence actuelle du requérant, que la décision attaquée en tant qu'elle fixe celle-ci à Grâce-Hollogne, avenue des Acacias 119, ne résiste pas au contrôle marginal que le Conseil d'Etat peut et doit exercer sur elle; que les moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1.

Les affaires G/A 93.206/VI-15.596 et G/A. 93.315/VI-15.679 sont jointes.

Article 2.

Est annulée la décision du 28 avril 2000 du Ministre de l'Intérieur disant que Bernard MASSET doit être inscrit, au 29 avril 1999, dans les registres de la population de Grâce-Hollogne, avenue des Acacias, 119, dans le ménage d'Adriana D'AMICO et qu'il doit être rayé, à la même date, des registres de la population de Flémalle.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 644,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 520,58 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quatre novembre deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.