

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.600 du 19 novembre 2002

A.86.919/VI-15.276

En cause : **1. MERCIER** Jacques,
 2. BULTOT Nicole,

 ayant élu domicile chez
 Me Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
 rue Jean-Baptiste Meunier 22
 1050 Bruxelles,

 contre :

1. LA COMMUNE DE MOMIGNIES.
 2. L'ETAT BELGE, représenté par le
 Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 septembre 1999 par Jacques MERCIER et Nicole BULTOT qui tend à l'annulation de la décision du 15 juillet 1999 par laquelle la seconde partie adverse décide de maintenir la décision de la première partie adverse de les inscrire d'office, à la date du 1^{er} janvier 1998, dans le registre de la population de Momignies, rue de l'Eau d'Anor, 18, et de les en radier pour la France à la date du 10 décembre 1998, notifiée par courrier du 29 juillet 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 12 mars 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 octobre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 octobre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, loco Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Hervé PENNINCKX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Madame Hrisanti PRASMAN, conseiller adjoint, comparaissant pour la deuxième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme 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. LES FAITS.

1. Dans le cadre de sa lutte contre les domiciliations fictives en France, la Commune de Momignies a fait procéder, par les services de police, à une enquête sur la résidence des requérants.

Le 27 février 1998, le garde champêtre a transmis un rapport, selon lequel "les nommés MERCIER Jacques et BULTOT Nicole résident pour la plupart du temps à Momignies rue de l'Eau d'Anor, n° 18 et non en France".

En sa séance du 2 mars 1998, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'inscrire d'office les requérants ainsi que d'autres habitants dans le registre de la population de la commune, à partir du 1^{er} janvier 1998. Cette décision a été ratifiée par le conseil communal en sa séance du 24 mars 1998. Elle a été notifiée aux requérants, par la voie recommandée, le 26 mars 1998.

2. Le 31 mars 1998, les requérants ont contesté cette inscription auprès du Ministre de l'Intérieur, en arguant notamment du fait qu'ils auraient quitté la Belgique depuis juin 1995 et que leur résidence à Momignies constituait leur résidence secondaire pour laquelle ils payaient une taxe en Belgique.

Le Ministre de l'Intérieur a accusé réception de ce courrier et fait procéder à une enquête.

Le 6 mai 1998, la Commune de Momignies lui a transmis un rapport d'enquête du 5 mai 1998, aux termes duquel "nos services de Police ont vérifié si le nommé Jacques MERCIER et son épouse, BULTOT Nicole avaient effectivement quitté leur demeure sise à Momignies, rue de l'Eau d'Anor, n° 18 pour s'installer en France, à 59132 Ohain (Dép. du Nord), rue des Horbes, n° 40 A.

Il s'est avéré de cette enquête que les intéressés résidaient toujours habituellement et principalement sur notre territoire, à leur ancienne adresse, prétendument quittée.

Ces constatations n'ont pas été faites sur une période déterminée, mais basées sur une situation connue de tous depuis plusieurs semaines, voire de nombreux mois, et dont ne se sont jamais cachés les époux MERCIER. Les membres de notre corps de police ont régulièrement pu se rendre compte de cet état de fait qui a dépassé la notoriété publique de notre contrée rurale où chacun connaît chacun".

3. Un inspecteur de population du ministère a effectué également une enquête de résidence. Les conclusions du rapport d'enquête du 11 juin 1998 ont été les suivantes :

" Les époux MERCIER-BULTOT ont été rencontrés à l'improviste à Momignies, rue de l'Eau d'Anor, 18 par le service d'inspection de Mons et à l'heure actuelle, aucun élément probant ne permet de remettre en cause leur situation de résidence.

Par conséquent, l'inscription des intéressés doit être maintenue dans le registre de la population de Momignies, rue de l'Eau d'Anor, 18".

4. Les intéressés ont été avisés les 24 juillet 1998 et 19 août 1998 de l'intention du Ministre de l'Intérieur de maintenir l'inscription d'office des requérants, intervenue à la date du 1^{er} janvier 1998, en tant que ménage.

Le 2 septembre 1998, les requérants ont contesté cette intention par la voie de leur conseil, et produit de nouvelles pièces destinées à appuyer leurs dires. Notamment, ils ont signalé avoir mis leur maison de Momignies en vente et être propriétaires d'un terrain à Ohain (promesse d'achat datée du 12 mai 1998) où ils envisagent de faire construire.

A sa demande, le conseil des requérants a consulté le dossier le 2 octobre 1998 et a été entendu le même jour par l'administration.

Après réception du procès-verbal d'audition, le conseil des requérants a réagi encore par lettre du 21 octobre 1998, en transmettant de nouvelles pièces relatives, notamment, au nouveau logement occupé par les requérants depuis le mois d'octobre 1998, en France, (électricité, raccordement téléphonique, ...) et à la mise en vente de la résidence de Momignies.

5. Un rapport d'enquête complémentaire a été établi le 23 décembre 1998, aux fins de vérifier à nouveau la résidence des intéressés, depuis la mise en vente de la résidence de Momignies et la coupure de la ligne téléphonique. Ses conclusions ont été les suivantes :

" Les époux MERCIER-BULTOT ne résident plus à Momignies, rue de l'Eau d'Anor, 18.
Ils doivent par conséquent être radiés du registre de la population de cette commune en date du 10 décembre 1998."

Le conseil des requérants a confirmé, par lettre du 18 janvier 1999, la vente de l'immeuble sis à Momignies (compromis du 11 décembre 1998) ainsi que le déménagement des requérants (qui, jusqu'alors, louaient une chambre meublée) pour la rue de l'Alouette, n° 1 à Ohain.

6. Par lettre du 11 février 1999, les intéressés ont été avisés de l'intention du Ministre de l'Intérieur de maintenir l'inscription d'office des requérants, intervenue à la date du 1^{er} janvier 1998, mais de les en radier, pour la France, en date du 10 décembre 1998.

Par lettre du 19 février 1999, leur conseil a sollicité à nouveau de pouvoir consulter le dossier et d'être entendu.

L'audition a eu lieu le 17 mars 1999 et le procès-verbal de l'audition a été transmis au conseil des requérants le 29 mars 1999. Lors de cette audition, ce dernier a demandé d'annuler de l'inscription d'office des requérants dans le registre de population de Momignies faite le 1^{er} janvier 1998 ou, à défaut, de les en radier à compter du mois d'avril 1998, au lieu du 10 décembre 1998 comme envisagé par la seconde partie adverse.

7. Entre-temps, l'administration communale de Momignies a avisé le Ministre de la demande d'inscription aux registres, formulée par le nouveau propriétaire de l'ancienne résidence des requérants. Ladite inscription a été faite le 9 février 1999 et les requérants ont été radiés à la même date pour la France.

La lettre de l'administration est accompagnée d'un rapport de police rédigé comme suit : "Ce jour, par le présent rapport, portons à votre connaissance que les personnes précitées ne vivent plus sur notre territoire mais bien en France. En effet, ils ont vendu leur maison de l'Eau d'Anor où sont déjà inscrits pour le moment et ce depuis le 9 février 1999, HUBERT Philippe et son fils Christophe.

Quant au lieu de résidence exacte en France et la date à laquelle le ménage MERCIER a quitté notre territoire, nous n'avons pu obtenir de renseignements".

8. Le 15 juillet 1999, le délégué du Ministre de l'Intérieur a pris la décision attaquée de maintenir l'inscription des requérants dans les registres de la population de Momignies le 1^{er} janvier 1998 mais de les en radier pour la France à compter du 10 décembre 1998. Cette décision leur a été notifiée le 29 juillet 1999.

II. EN DROIT.

A. QUANT A LA RECEVABILITE.

Considérant que la première partie adverse "soulève, sous réserve de vérifier que (l'original de) la requête est effectivement daté et signé, l'irrégularité et la non-recevabilité du recours faute que la copie qui lui a été notifiée porte la mention qu'elle est conforme à l'original"; qu'elle excipe, en outre, de l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre la commune, le recours ne visant que la décision du 15 juillet 1999 prise par le Ministre de l'Intérieur;

Considérant que l'original de la requête est régulièrement daté et signé; que, par ailleurs, il n'est pas contesté que la copie notifiée à la première partie adverse, bien que non certifiée conforme à l'original par son signataire, est conforme à l'original de manière telle que la première partie adverse n'a pas été lésée; que, par suite, la première fin de non-recevoir ne peut être retenue;

Considérant, quant à la seconde fin de non- recevoir, qu'en vertu de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, la décision ministérielle du 19 juillet 1999 s'est substituée à la décision du conseil communal du 24 mars 1998; que l'exception est fondée; qu'il convient dès lors de mettre la première partie adverse hors de cause;

B. QUANT A LA COMPETENCE.

Considérant, d'office, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour "dire qu'il n'y avait pas lieu à inscrire les requérants d'office dans les registres de la population de Momignies au 1^{er} janvier 1998", qu'il l'est seulement pour annuler, s'il échet, la décision litigieuse;

C. QUANT AU FOND.

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, "de la violation de l'article 1^{er} de la directive n° 68/360 CEE du Conseil de la Communauté européenne du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté"; qu'à cet égard, les requérants soutiennent que la décision attaquée n'est pas conforme à la réglementation européenne car elle a pour conséquence, dans les faits, que le libre choix de l'établissement n'est pas reconnu aux requérants, en violation de la directive précitée qui a pour objet d'empêcher les Etats membres de prendre des mesures restrictives de la liberté de circulation au sein de l'Union;

Considérant que l'inscription dans les registres de la population au titre de résidence principale n'a pas pour effet d'imposer une résidence déterminée, l'autorité se limitant à constater, sur la base d'une appréciation objective des divers éléments de fait, l'endroit où la personne a sa résidence principale réelle et librement choisie; que la personne a le droit de fixer en toute liberté, mais sans fraude, le lieu de sa résidence principale; que l'inscription d'office n'est en soi pas susceptible d'affecter le droit à la libre circulation dont se prévalent les requérants; que les arguments ayant trait à la contestation de la réalité de l'inscription des requérants en Belgique sont étrangers au premier moyen; qu'il n'y a pas lieu d'y avoir égard; que le premier moyen est non fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers et un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'à l'appui de ces deux moyens, ils font en substance valoir qu'ils ont quitté Momignies en juin 1995 pour établir leur résidence principale en France en ne conservant à Momignies qu'une résidence secondaire et qu'à défaut de constatations objectives ponctuelles et précises prouvant le caractère fictif de leur domiciliation en France, il convient d'annuler la décision attaquée;

que dans leurs mémoires en réplique, les requérants avancent que la décision litigieuse a également été adoptée en violation des dispositions réglementant les enquêtes; qu'à cet égard, ils font valoir qu'en contravention avec les règlements communaux du 22 novembre 1992, la décision de réinscription prise par la commune de Momignies n'a été précédée d'aucune enquête policière ni d'aucune audition des requérants, et le rapport de police transmis au Ministère de l'Intérieur révèle que le seul élément retenu est la "notoriété publique", qu'il s'agit là d'une violation flagrante des obligations réglementaires de la Commune de Momignies, qui devait amener la seconde partie adverse à censurer la décision des instances communales; que, selon eux, la décision prise par le Ministère de l'Intérieur ne respecte pas non plus l'exigence d'une enquête circonstanciée, qu'elle est irrégulière en ce qu'elle se fonde sur un rapport d'enquête de police dont le manque de sérieux est évident, qu'ainsi encore, aucune enquête n'a été réalisée ni demandée à la commune française d'Ohain, alors qu'en vertu de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991, l'ensemble des communes concernées doivent être consultées, qu'en outre, les conclusions du rapport de l'inspectrice de population ne sont pas pertinentes dès lors qu'elle n'a vu les requérants qu'une seule fois sur place, un jour de repos, et qu'elle n'a procédé à aucune audition de riverains; qu'ils font également valoir que c'est à tort que la seconde partie adverse prétend qu'il leur appartiendrait de prouver qu'ils résident réellement en France, alors qu'inscrits en France, ils y bénéficient nécessairement d'une présomption de résidence principale; qu'en tout état de cause, les parties adverses ont, selon eux, fait preuve de partialité ou, à tout le moins, d'une apparence de partialité en passant sous silence de nombreux éléments produits par eux et susceptibles d'établir leur résidence effective en France; que dans leur dernier mémoire, les requérants insistent sur ce que tant le rapport de la police de Momignies que l'enquête de l'inspectrice sont irréguliers et que cette irrégularité affecte la légalité de l'acte attaqué;

Considérant, sur les deuxième et troisième moyens réunis, que ceux-ci, tels qu'ils sont formulés dans la requête introductive, se limitent à critiquer la décision attaquée en tant qu'elle se fonde sur des rapports de police qui n'établissent pas de manière suffisamment probante le maintien par les requérants de leur résidence principale en Belgique, la notoriété publique ne pouvant tenir lieu de preuve, et en ce qu'elle néglige de tenir compte des preuves formelles rapportées par les requérants de ce qu'ils résident bien à titre principal en France, depuis le mois de juin 1995; que ceci étant, doit être considéré comme nouveau le moyen pris par les requérants en cours de procédure de la violation par la première partie adverse de ses propres règlements relatifs aux enquêtes publiques ainsi que de la prétendue irrégularité du rapport d'inspection dès lors qu'il n'apparaît pas et n'est d'ailleurs pas soutenu qu'ils n'auraient pu formuler le moyen dans leur requête introductive; que le litige est ainsi ramené à une question de preuve;

Considérant que quoique fragile, la preuve par commune renommée n'est pas un mode de preuve interdit par l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité; qu'en l'occurrence, l'auteur de l'acte attaqué a pris celui-ci sur la foi non seulement des rapports de la police de Momignies, dont celui du 5 mai 1998 qui se réfère, outre la notoriété de la situation de résidence des requérants, aux constatations de la police, mais aussi sur le vu des rapports d'inspection; que compte tenu des éléments de preuve dont il disposait, il a pu raisonnablement estimer que ceux de nature à prouver la permanence de la résidence principale des requérants en Belgique, singulièrement leur présence à Momignies lors de la visite impromptue d'inspection du 21 avril 1998, leurs déclarations à cette occasion, la location en France d'une simple chambre meublée, le maintien de leur abonnement de téléphone, les relevés de consommation électrique à Momignies, l'emportaient sur les éléments de preuve et les explications en sens contraire des requérants; qu'il ne saurait être reproché aux parties adverses de n'avoir pas fait procéder à une enquête sur le territoire français vu que leur compétence est limitée au seul territoire belge; que notamment, les "communes concernées" visées à l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 précitée, ou les "autorités locales" et les "administrations" visées respectivement aux alinéas 2 et 3 de l'article 21 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité ne peuvent qu'être des autorités et administrations belges, les autorités étrangères n'ayant évidemment pas à se conformer à l'arrêté royal précité; que les requérants restent d'ailleurs en défaut de préciser quels seraient les lois ou règlements applicables qui auraient rendu possible un contrôle sur le territoire français; que de même, la seconde partie adverse a pu raisonnablement estimer, sur le vu des rapports et pièces complémentaires, que les requérants avaient fixé leur résidence principale en France à compter du 10 décembre 1998, et non en juin 1995 ni même au mois d'avril 1998 comme il fut demandé en ordre subsidiaire par le conseil des requérants lors de son audition du 17 mars 1999; qu'il suit de ce qui précède, que les deuxième et troisième moyens ne sont pas davantage fondés que le premier,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le première partie adverse est mise hors de cause;

Article 2.

Le recours est rejeté.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge des requérants.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-neuf 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.