

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 150.665 du 25 octobre 2005

G./A.87.734/VI-15.346

En cause :

- 1. GERARD** Arlette,
- 2. SCIMONE** Liborio,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 novembre 1999 par Arlette GERARD et Liborio SCIMONE qui demandent l'annulation de "la décision du Ministère de l'Intérieur, Direction générale de la Législation et des Institutions nationales, prise le 6 septembre 1999, relative à [leur] inscription [...], en tant que ménage, effectuée par la commune de Momignies à la date du 1er janvier 1998 pour ce qui concerne Arlette GERARD et à la date du 27 avril 1998 pour ce qui concerne Liborio SCIMONE dans les registres de sa population [à l'adresse suivante : La Grande Fortelle n° 2], décision selon laquelle cette inscription devait être maintenue";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 juin 2005 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 21 septembre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 octobre 2005;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, loco Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants et M^{me} Murielle MAKO, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

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 requête sont les suivants :

1. Le 8 janvier 1998, la seconde partie adverse fait état auprès de la première partie adverse de départs de certains habitants, qui lui paraissent établir leur domicile en France pour des raisons fiscales.

2. Le 27 février 1998, un membre de la police rurale de Momignies établit un rapport à l'attention de la seconde partie adverse, rédigé comme suit :

" Vu votre demande d'enquête auprès de nos services, nous [...] portons à votre connaissance que la nommée GERARD Arlette réside principalement à Beauwelz, La Grande Fortelle, n° 2, et non en France".

3. Le 2 mars 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la seconde partie adverse décide d'inscrire d'office la première requérante dans ses registres de la population, à partir du 1^{er} janvier 1998, à l'adresse suivante : La Grande Fortelle, n° 2, à 6594 Beauwelz. Cette décision lui est notifiée par un courrier recommandé le 26 mars 1998.

4. Le 30 mars 1998, la première requérante introduit un recours auprès de la première partie adverse à l'encontre de cette mesure d'inscription d'office. A l'occasion de ce recours, elle dépose différentes pièces en vue d'établir qu'elle réside en France.

5. Le 7 avril 1998, la première partie adverse accuse réception de ce recours et informe la première requérante de ce qu'une enquête sera menée au sujet de sa situation de résidence.

Le même jour, la première partie adverse demande au bourgmestre de la seconde partie adverse de faire mener une enquête au sujet de cette situation, et de lui faire parvenir un rapport à ce sujet.

6. Le 6 mai 1998, en réponse à cette demande, le bourgmestre transmet à la première partie adverse un rapport établi le 5 mai 1998 par un membre de la police rurale de Momignies, rédigé comme suit :

" [...] nos services de police ont vérifié si la nommée Arlette GERARD avait effectivement quitté sa demeure sise à Beauwelz, La Grande Fortelle, n° 2, pour s'installer en France, à Anor (départ. du Nord), rue Maréchal Foch, n° 75.

Il s'est avéré de cette enquête que l'intéressée résidait toujours habituellement sur notre territoire, à son 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 s'est jamais cachée GERARD Arlette. 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.

Dans le cas particulier de madame GERARD, nous précisons que son compagnon, avec qui elle habite à Beauwelz, La Grande Fortelle, n° 2, a également fait l'objet d'un rapport en vue d'être inscrit dans nos registres."

7. Le 13 mai 1998, un rapport est établi par deux inspecteurs de la population des services de la première partie adverse, relatif à la détermination de la résidence principale de la première requérante. Ce rapport se termine par la conclusion suivante :

" Aucun élément ne permet de remettre en cause l'inscription, en date du 1^{er} janvier 1998, d'Arlette Gérard, à Momignies, La Grande Fortelle, 2. En outre, l'intéressée ne souhaite plus que l'enquête se poursuive. L'inscription d'Arlette Gérard à Momignies, La Grande Fortelle, 2, doit être maintenue".

8. Entre-temps, le 27 avril 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la seconde partie adverse a également décidé d'inscrire d'office le second requérant, de nationalité italienne, dans ses registres de la population, à partir du 27 avril 1998, à la même adresse que la première requérante au motif qu'"il résulte des enquêtes menées par le service de Police locale que la personne ci-dessus mentionnée réside effectivement,

dans la commune durant la plus grande partie de l'année sans y avoir sollicité son inscription". Cette décision lui est notifiée le 6 mai 1998.

9. Le 14 mai 1998, le second requérant introduit un recours auprès de la première partie adverse à l'encontre de cette mesure d'inscription d'office.

10. Le 11 juin 1998, la première partie adverse accuse réception de ce recours et informe le second requérant de ce qu'une enquête sera menée au sujet de sa situation de résidence.

Le même jour, la première partie adverse demande au bourgmestre de la seconde partie adverse de faire mener une enquête au sujet de cette situation, et de lui faire parvenir un rapport à ce sujet. Elle demande également au directeur général de l'Office des étrangers de lui faire savoir si le second requérant est autorisé au séjour dans le Royaume.

11. Le 22 juillet 1998, en réponse à cette demande, le bourgmestre de la seconde partie adverse transmet à la première partie adverse le rapport établi le 16 juillet 1998 par un membre de la police rurale de Momignies, rédigé comme suit :

" [...] nos services de police ont vérifié si la nommée Arlette GERARD avait effectivement quitté sa demeure sise à Beauwelz, La Grande Fortelle, n° 2, pour s'installer en France, à Anor (départ. du Nord), rue Maréchal Foch, n° 75.

Il s'est avéré de cette enquête que l'intéressée résidait toujours habituellement sur notre territoire, à son ancienne adresse, prétendument quittée.

Nous avons également constaté qu'elle résidait à cette adresse avec le nommé SCIMONE Liborio (29.04.56), qui n'avait jamais été inscrit auparavant dans notre entité, mais domicilié également en France, à la même adresse que Madame GERARD.

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 s'est jamais cachée GERARD Arlette, ni SCIMONE Liborio, bien connus dans le village, car travaillant tous deux à la verrerie de Momignies. 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.

En plus, dans le cas particulier de monsieur SCIMONE, nous précisons que lors de l'enquête effectuée par le département Population du Ministère, c'est madame GERARD elle-même qui a signalé «qu'elle rendait simplement visite régulièrement à son ami SCIMONE Liborio, qui réside à Beauwelz, rue de la Fortelle, n° 7.» (sic)".

12. Dans le courant du mois d'août 1998, les services de la première partie adverse se renseignent sur la consommation d'eau et d'électricité relative à l'immeuble

sis La Grande Fortelle n° 2, à 6594 Momignies. Il appert des réponses transmises les 18 et 20 août 1998 que, pour 1997, la consommation d'électricité s'élève à 6.082 Kwh et celle d'eau à 134 m³.

13. Le 15 septembre 1998, l'avocat des parties requérantes complète auprès de la première partie adverse les dossiers déposés par celles-ci à l'appui de leurs recours.

14. Le 9 octobre 1998, le rapport établi par un inspecteur de la population des services de la première partie adverse, relatif à la détermination de la résidence principale des parties requérantes, conclut comme suit :

" Les éléments recueillis lors de l'enquête ne permettent pas de remettre en cause la situation de résidence de Liborio Scimone et d'Arlette Gérard. Leur inscription à Momignies, La Grande Fortelle, 2, doit être maintenue".

15. Par des courriers recommandés du 10 décembre 1998, les services de la première partie adverse font savoir aux parties requérantes, à leur avocat, et au bourgmestre de la commune de Momignies qu'ils ont l'intention de proposer au Directeur général le maintien de l'inscription des parties requérantes dans les registres de la population de Momignies, La Grande Fortelle, n° 2.

Ils sont avisés de ce que leurs "observations ou toute nouvelle information pouvant amener une modification à cette décision sont attendues par écrit, dans les 15 jours de la présente", qu'ils disposent "du droit de consulter, sur demande écrite, [le] dossier administratif" et que "sur demande écrite", ils peuvent en outre être entendus "par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision".

16. Par un courrier recommandé du 17 décembre 1998, l'avocat des parties requérantes écrit à la première partie adverse afin de solliciter d'être entendu et de consulter les dossiers de ses clients.

17. Par un courrier recommandé du 24 décembre 1998, la première partie adverse écrit à l'avocat des parties requérantes afin de fixer au 21 janvier 1999 l'audition demandée par ce dernier. La première partie adverse invite également cet avocat à prendre un rendez-vous dans la quinzaine pour consulter le dossier des parties requérantes.

18. A la date prévue pour l'audition, l'avocat des parties requérantes est entendu. Les parties requérantes se présentent quant à elles personnellement trop tard à la date prévue pour être entendues.

Cette audition donne lieu à un rapport, qui est envoyé par un courrier recommandé à l'avocat des parties requérantes, le 5 février 1999.

19. Par un courrier recommandé du 16 février 1999, l'avocat des parties requérantes sollicite une nouvelle audition pour ses clients qui "souhaiteraient pouvoir être entendus personnellement".

Par un courrier recommandé du 18 février 1999, cet avocat dépose par ailleurs une note complémentaire rédigée par ses clients, destinée à soutenir leurs réclamations.

20. Par un courrier recommandé du 10 mars 1999, la première partie adverse oppose une fin de non-recevoir à la demande d'audition complémentaire formulée pour les parties requérantes par leur avocat.

21. Ce dernier réitère toutefois sa demande les 23 mars et 28 mai 1999.

22. Le 6 septembre 1999, la première partie adverse décide que "l'inscription d'office d'Arlette GERARD, intervenue le 1^{er} janvier 1998 dans le registre de la population de Momignies, La Grande Fortelle, 2, doit être maintenue" et que "l'inscription d'office de Liborio SCIMONE dans le registre de la population de Momignies, La Grande Fortelle, 2, dans le ménage d'Arlette GERARD, intervenue le 27 avril 1998, doit être maintenue".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée aux parties requérantes à l'intervention de la seconde partie adverse par courriers recommandés du 15 septembre 1999 reçus le lendemain.

Considérant que la seconde partie adverse avance trois exceptions d'irrecevabilité;

Considérant qu'elle fait tout d'abord valoir "la non-recevabilité du recours faute que la copie qui lui a été notifiée porte la mention qu'elle est conforme à l'original";

Considérant que la circonstance que les parties requérantes auraient négligé de transmettre des copies certifiées conformes de leur requête lors de l'introduction de celle-ci est sans incidence sur la recevabilité de leur recours, cette formalité n'étant pas prescrite à peine de nullité et ne revêtant pas un caractère substantiel dès lors que son omission n'a pas empêché les parties adverses de faire valoir leurs moyens de défense; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que la copie qui a été notifiée à la seconde partie adverse, bien que non certifiée conforme à l'original par son signataire, est conforme à l'original; que l'exception est rejetée;

Considérant qu'elle excipe également de l'absence d'intérêt dans le chef de la première requérante car elle a "déclaré renoncer au recours";

Considérant que, dès lors que la seconde partie adverse n'établit pas que la première requérante se serait expressément désistée de son recours en annulation, après l'introduction de celui-ci, il n'y a pas lieu de considérer qu'elle aurait renoncé à celui-ci; que l'exception manque en fait;

Considérant que la seconde partie adverse soutient enfin qu'elle devrait être mise hors de cause dès lors que la décision attaquée émane du Ministre de l'Intérieur;

Considérant que les parties requérantes font état à ce propos de ce qu'elles ont "de manière expresse, dirigé [leur] recours tant contre la décision prise par le ministère de l'Intérieur que celle initialement prise par la commune dans la mesure où cette décision est finalement maintenue"; qu'elles soutiennent ensuite que "s'il est vrai que la décision prise par le ministère de l'Intérieur vient se suppléer à celle initialement adoptée par la commune, il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce, les irrégularités quant à la décision initiale adoptée par le collège échevinal affectent directement la légalité de la décision de maintien prise par l'autorité de recours", ce qu'atteste le fait que la décision attaquée fait référence aux enquêtes réalisées à l'intervention de la seconde partie adverse;

Considérant que, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, la requête introductive ne comporte qu'un unique objet, étant la décision prise le 6 septembre 1999 par la première partie adverse; que, par ailleurs, 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, en cas de contestation en matière de résidence principale, c'est le "Ministre qui a l'intérieur dans ses attributions" qui détermine le lieu de celle-ci; qu'il

s'ensuit que la décision ministérielle du 6 septembre 1999 s'est substituée aux décisions du collège des bourgmestre et échevins des 2 mars et 27 avril 1998; que l'exception est, par suite, fondée; qu'il convient en conséquence de mettre la seconde partie adverse hors de cause;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de "la violation de l'article premier de la directive CEE n° 68/360 du Conseil de la Communauté européenne du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions aux déplacements et aux séjours des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté"; qu'elles exposent que la décision querellée "contrevient à la liberté des individus ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne de s'installer dans l'Etat membre de leur choix", en l'occurrence la France;

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 que, contrairement à ce que mentionne la décision attaquée, la première partie requérante a quitté la Belgique de décembre 1996 à mai 1998 et de juillet 1998 à août 1999, que, bien que propriétaire du bien sis à Momignies, rue La Grande Fortelle n° 2, le second requérant "n'y a jamais résidé", que les rapports de police établis les 27 février, 5 mai et 16 juillet 1998 ne permettent pas d'établir qu'ils séjourneraient dans la commune de Momignies durant la plus grande partie de l'année, qu'aucune recherche approfondie et sérieuse n'a été effectuée sur l'endroit où ils résidaient effectivement à titre principal, et que divers documents sont de nature à révéler que leur résidence principale se trouve en France; que dans leur mémoire 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 commune", qu'il s'agit là d'une violation flagrante des obligations réglementaires de la commune de Momignies, qui devait amener la première 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, que la décision attaquée reste en défaut de rencontrer les éléments de fait invoqués par les requérants afin d'établir qu'ils ne résident pas sur le territoire de la commune de Momignies, que 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, qu'à supposer que des enquêtes aient été effectuées, elles ne sont pas suffisantes, et que tant le principe de bonne administration que les articles 8 de la loi du 19 juillet 1991 et 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 supposent que les communes concernées se concertent sur la question de la détermination de la résidence principale, ce qui n'est manifestement pas le cas; 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 que la même décision néglige de tenir compte des preuves formelles rapportées par les requérants de ce qu'ils résident bien à titre principal en France; que ceci étant, doit être considéré comme nouveau le moyen pris par les requérants en cours de procédure de la violation par la seconde 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 ceux des 5 mai et 16 juillet 1998 qui se réfèrent, outre la notoriété de la situation de résidence des requérants, aux constatations de la police, mais aussi sur le vu des rapports d'inspection établis par ses services; que ces deux rapports, établis les 13 mai et 9 octobre 1998, fondent leurs conclusions sur d'autres éléments que la commune renommée, tels que des visites effectuées au lieu de résidence des requérants à Momignies, des relevés de leur consommation d'eau et d'électricité dans ce lieu, ou des renseignements recueillis auprès de la police de Momignies; que compte tenu des éléments de preuve dont disposait l'auteur de l'acte attaqué, 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 des 21 avril et 7 août 1998, la location en France d'un studio, le maintien de leur abonnement de téléphone, les relevés de consommation d'eau et d'électricité à Momignies, l'emportaient sur les éléments de preuve et les explications en sens contraire des requérants; qu'il ne saurait être reproché à la première partie adverse de n'avoir pas fait procéder à une enquête sur le territoire français vu que sa 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; qu'il s'ensuit que les deuxième et troisième moyens ne sont pas davantage fondés que le premier,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La seconde 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, à concurrence de 173,53 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq octobre deux mille cinq par :

MM.	HANSE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.