

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.724 du 5 mars 2013

A. 203.572/XV-1858

En cause : **JANSSENS** Jean-Luc,
ayant élu domicile chez
Me V. PUZAJ, avocat,
rue du Général Bertrand 22
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 2012 par Jean-Luc JANSSENS qui demande l'annulation de «la décision du Service Public Fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Population et Carte d'Identité, datée du 30.11.2011 et transmise le 07.12.2011 à l'Administration communale de Fexhe-le-Haut-Clocher»;

Vu la requête introduite le 20 mars 2012 par la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2012 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

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

Vu l'ordonnance du 21 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 février 2013 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. VERHEYEN *loco* Me V. PUZAJ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mme V. de GRANGES de SURGÈRES, attaché, comparaissant pour la partie adverse, et Mme D. JACOB, secrétaire communal, comparaissant pour la partie intervenante;

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 19 mars 2008, Ch. Tombal, inspecteur dans les services de la police locale de la zone Hesbaye, adresse au collège communal de Fexhe-le-Haut-Clocher une note selon laquelle le requérant ne réside pas à l'adresse à laquelle il est domicilié, soit dans la maison dont il est propriétaire, 23, rue de Fooz, mais bien à la même adresse que Patricia Warnier, soit à l'époque 10, rue du Flot. La rue du Flot et la rue de Fooz se situent à quelques centaines de mètres l'une de l'autre.

Le 31 mars, le collège communal de la partie intervenante décide d'inscrire d'office le requérant dans ses registres de la population, à l'adresse de la rue du Flot, 10.

Le 3 juin, l'inspecteur de police précité vérifie la résidence de Patricia Warnier suite à son déménagement au 22, rue du Flot, et à sa demande d'inscription à cette adresse. Il constate que l'intéressée réside effectivement à cette adresse et mentionne

que «Janssens y réside mais ne veut pas s'inscrire». Le 9 juin, la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher informe Patricia Warnier de son inscription à cette adresse, avec le requérant. Elle écrit au bourgmestre pour contester l'inscription de ce dernier, et le bourgmestre lui répond le 27 juin en précisant notamment que «si nous radions Monsieur JANSSENS de la rue du Flot, 22, il est sans domicile fixe. (...) Nous savons que la maison de la rue de Fooz, 23 n'est pas habitable et qu'il n'y réside pas».

Le 14 juillet, l'inspecteur de police précité établit un rapport qui précise que si le requérant «travaille dans sa maison rue de Fooz, [il] réside rue du Flot, 22», qu'il circule avec le véhicule de Patricia Warnier et qu'il est vu régulièrement chez elle et avec elle. Le rapport indique encore qu'ils «ne veulent pas être domiciliés ensemble (CPAS-chômage ?)».

Le 29 août, Patricia Warnier introduit un recours auprès de la partie adverse afin de contester l'inscription d'office du requérant dans les registres de la population à son adresse, rue du Flot, 22, effectuée par l'administration communale de Fexhe-le-Haut-Clocher. Dans le cadre de l'instruction de ce recours, un nouveau rapport est établi par le même inspecteur le 23 septembre, aboutissant à la même conclusion que celui du 14 juillet et précisant que des travaux sont en cours de réalisation au 23, rue de Fooz. Ce rapport est transmis par la commune à la partie adverse par un courrier du 29 septembre, qui ajoute des précisions sur l'état de cet immeuble.

Le 13 novembre, l'avocat de Patricia Warnier communique à la partie adverse diverses pièces dans le souci d'établir que le requérant n'a pas sa résidence principale chez elle. Il s'agit notamment de factures ainsi que d'attestations de voisins déclarant rencontrer journalièrement le requérant au 23, rue de Fooz, où il effectue des travaux. Des courriers portant l'adresse de la rue de Fooz sont versés ultérieurement au dossier.

Le 26 novembre, le même inspecteur de police complète son rapport du 23 septembre, en précisant qu'entre le 15 mai et le 30 septembre, une vingtaine de passages effectués 23, rue de Fooz n'ont pas permis d'y rencontrer l'intéressé, qui dirait n'être pas contactable en journée, empêché par son travail.

Le 20 janvier 2009, un rapport est établi par J.-M. Livis, inspecteur de population dans les services de la partie adverse, relatif à la situation de résidence du requérant. Ce rapport mentionne que «le bâtiment 23, rue de Fooz, est manifestement inoccupé» et il conclut à la confirmation de l'inscription du requérant rue du Flot, 22, en qualité de membre du ménage non-apparenté de Patricia Warnier. Ce document fait état des

démarches répétées accomplies par cet inspecteur de la population entre le 29 septembre 2008 et le 14 janvier 2009 et comporte une série de constatations précises.

Le 21 janvier, l'avocat de Patricia Warnier communique à la partie adverse un jugement du tribunal du travail de Liège du 15 janvier 2009 statuant sur un recours contre des décisions prises par le centre public d'action sociale de Fexhe-le-Haut-Clocher lui retirant notamment le revenu d'intégration sociale au taux isolé. Dans ce jugement, le tribunal, examinant la situation en juillet 2008, estime notamment que «les éléments relatifs aux consommations d'énergie ne permettent pas d'établir de façon certaine que Monsieur Janssens réside avec Madame Warnier» au sens de l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 relative au revenu d'intégration sociale, qui implique la réunion de deux critères, la cohabitation sous le même toit et la mise en commun des questions ménagères.

Par un courrier recommandé daté du 30 janvier, un fonctionnaire de la partie adverse écrit au requérant qu'il a l'intention de proposer le maintien de son inscription rue du Flot, 22, en qualité de membre non-apparenté du ménage de Patricia Warnier. Le requérant y est avisé de ce que ses observations ou toute nouvelle information pouvant amener une modification à cette décision sont attendues par écrit, dans les 15 jours de la présente, qu'il dispose du droit de consulter, sur demande écrite, son dossier administratif et que sur demande écrite il peut en outre être entendu par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision. Ce courrier, adressé rue du Flot, 22, est retourné par la poste à son expéditeur avec la mention «ne reçoit pas le courrier à l'adresse indiquée». D'autres récépissés apparaissent au dossier administratif, sur lesquels figurent des signatures illisibles. Des courriers ayant le même objet sont envoyés à Patricia Warnier, à son avocat, et au bourgmestre de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher.

Par un courrier du 5 février, l'avocat de Patricia Warnier fait valoir divers arguments et sollicite la consultation du dossier administratif, ainsi qu'une audition par le fonctionnaire délégué. Un courrier ultérieur, erronément daté du 5 février, complète cette argumentation en fonction des éléments dont elle a pris connaissance à la lecture du dossier.

Le 18 mars, à la demande de la partie adverse, l'inspecteur de police Ch. Tombal fait part du résultat de plusieurs visites en journée et en soirée, dont il ressort que le requérant n'a jamais été trouvé ni au 23, rue de Fooz, ni au 22, rue du Flot, ce second immeuble étant systématiquement fermé par des grilles d'accès, et qui récapitule l'ensemble des résultats des visites effectuées. L'inspecteur Livis rédige alors un rapport complémentaire qui fait état de diverses démarches accomplies par cet

inspecteur de la population entre le 6 février et le 1^{er} mars 2009, et conclut au maintien de l'inscription du requérant 22, rue du Flot.

Le 15 juillet, Patricia Warnier est entendue avec son conseil par trois fonctionnaires de la partie adverse. Un rapport d'audition est communiqué le 29 juillet à l'avocat de Patricia Warnier, qui communique ses observations à ce sujet par un courrier du 31 juillet.

Le 4 septembre, le directeur général L. Vanneste décide au terme d'une décision de quatre pages que «Jean-Luc Janssens doit rester inscrit, à la date du 3 mars 2008, dans les registres de la population de Fexhe-le-Haut-Clocher, rue du Flot, 22, en qualité de membre non-apparenté du ménage de Madame Patricia Warnier».

Le 10 juin 2010, Patricia Warnier communique à la partie adverse un arrêt de la cour du travail de Liège du 18 novembre 2009 jugeant que c'est à juste titre que le tribunal du travail de Liège dans son jugement du 15 janvier 2009 précité «a considéré que la cohabitation prétendue [entre Patricia Warnier et le requérant] n'était pas établie» et que «l'appel n'est en conséquence pas fondé». Cet arrêt constate que les éléments produits par le C.P.A.S. ne permettent pas de retenir que le requérant résiderait habituellement au domicile de Patricia Warnier ni que, par ailleurs, il y ait une mise en commun de ressources afin de faire face aux charges du ménage.

Le 8 juillet, la partie adverse répond qu'elle fait mener une enquête au sujet de la situation de résidence du requérant. Divers documents portant l'adresse de la rue de Fooz, 23, sont par ailleurs versés au dossier par ce dernier.

Le 17 septembre, un rapport est établi par P. Ledoux, inspecteur de population dans les services de la partie adverse. Ce rapport se termine par la conclusion suivante:

«Au vu du contexte actuel, même si M. Janssens rend toujours visite et passe certaines nuits chez Mme Warnier, il doit être inscrit rue de Fooz, 23 à 4347 Fexhe-le-Haut-Clocher, en qualité d'isolé à dater du 17 septembre 2010.»

Ce document fait état des diverses démarches accomplies par cet inspecteur de la population entre le 9 septembre et le 17 septembre 2010. Il relate en particulier une visite au cours de laquelle le requérant a été trouvé 23, rue de Fooz et où divers indices d'occupation du lieu ont été observés.

Par un courrier recommandé daté du 4 octobre, un fonctionnaire de la partie adverse écrit au requérant qu'il a l'intention de proposer au Directeur général de la

Direction générale Institutions et Population du S.P.F. Intérieur «[son] inscription, à la date du 17/09/2010, dans le registre de la population de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher, rue de Fooz, 23, en qualité d'isolé». Ce courrier, adressé rue de Fooz, 23, est retourné par la Poste à son expéditeur avec la mention «ne reçoit pas le courrier à l'adresse indiquée». D'autres récépissés apparaissent au dossier administratif, sur lesquels figurent des signatures illisibles.

Également le 4 octobre, des courriers ayant le même objet sont envoyés à Patricia Warnier et au bourgmestre de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher.

Le 15 octobre, puis le 21 octobre, la partie intervenante argumente à l'encontre de cette proposition. Selon elle, la situation est inchangée depuis la décision du 4 septembre 2009. Elle ajoute notamment que «l'habitation située rue de Fooz, 23, n'est pas habitable», qu'«aucune consommation d'eau, ni d'électricité n'y est constatée» et qu'il «est de notoriété publique que [le requérant] a sa résidence effective rue du Flot, 22, où il vit en compagnie de Madame Warnier». Elle estime par ailleurs que la décision projetée «risque d'apparaître comme un encouragement à la fraude». Elle fait état de ce que la décision précitée du 4 septembre 2009 est devenue définitive.

Un rapport complémentaire est encore établi le 8 juin 2011 par l'inspecteur de population P. Ledoux, faisant état de nouvelles inspections accomplies entre le 26 avril et le 8 juin 2011. À cette même date, un rapport conjoint est établi par J.-M. Livis et P. Ledoux, inspecteurs de population dans les services de la partie adverse, qui concluent au maintien de l'inscription du requérant chez Patricia Warnier.

Par un courrier du 18 juillet, un fonctionnaire de la partie adverse écrit à Patricia Warnier qu'il a l'intention de proposer au Directeur général de la Direction générale Institutions et Population du S.P.F. Intérieur de maintenir l'inscription du requérant «dans les registres de la population de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher, rue du Flot, 22, en date du 3 juin 2008 dans [son] ménage en qualité de non apparenté».

Le 30 novembre 2011, le directeur général L. Vanneste décide au terme d'une décision de sept pages que «l'inscription de Jean-Luc Janssens en date du 3 juin 2008 dans les registres de la population de Fexhe-le-Haut-Clocher, rue du Flot, 22, en qualité de membre non-apparenté du ménage de Madame Patricia Warnier, doit être maintenue».

Il s'agit de la décision attaquée. Elle est transmise à l'administration communale de Fexhe-le-Haut-Clocher le 7 décembre, et elle est notifiée au requérant ainsi qu'à

Patricia Warnier à l'intervention de cette même administration communale par des courriers recommandés à la Poste le 15 décembre. Il semble que le requérant n'a pas retiré à la Poste le courrier qui lui était destiné, tandis que Patricia Warnier l'a reçu.

Le 17 janvier 2012, la partie adverse, répondant à un courrier de l'avocat du requérant, fait état de la décision du 30 novembre 2011 et lui en communique une copie. Elle mentionne que cette décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État;

Considérant que le requérant prend un premier 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, ainsi que des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'après avoir rappelé la teneur des dispositions qu'il invoque, il fait état de ce que sa situation de résidence a évolué depuis 2008, date des premières enquêtes effectuées par l'autorité, et se réfère à l'enquête effectuée le 17 septembre 2010 par l'inspecteur Ledoux, qui conclut au caractère opérationnel et habitable de l'immeuble dans lequel il désire être domicilié; qu'il constate que c'est après que le bourgmestre a formellement contesté la proposition formulée à la suite de ce rapport que la partie adverse a fait procéder à une nouvelle enquête complémentaire, dont les conclusions se sont avérées à nouveau négatives pour lui; qu'il considère que l'acte attaqué résulte d'un revirement, opéré à la suite d'une pression manifeste du bourgmestre de Fexhe-le-Haut-Clocher et de son avocat, exercée sur la partie adverse; qu'il estime que, de manière tout aussi manifeste, il est victime de harcèlement de la part de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher; qu'il argumente ensuite en fait, dans le souci d'établir que la partie adverse s'est trompée en considérant que sa résidence principale se trouve ailleurs qu'au n° 23 de la rue de Fooz; qu'il fait notamment état, en substance, de ce que:

- il apprécie peu de rester chez lui et se rend fréquemment chez des amis et connaissances;
- il procède peu au nettoyage de son habitation et de sa vaisselle;
- il mène une vie discrète et il connaît à peine ses voisins;
- s'il fréquente Patricia Warnier et nourrit des sentiments à son égard, il n'en demeure pas moins que sa résidence principale reste à la rue de Fooz;
- la circonstance que son véhicule (qui sert notamment à l'apprentissage à la conduite de Patricia Warnier) est souvent garé entre la rue de Fooz et la rue du Flot n'est pas de nature à établir la réalité de sa résidence à la rue du Flot;
- le peu d'importance de ses consommations en eau et en électricité à la rue de Fooz s'explique par son mode de vie modeste;
- l'adresse où il reçoit son courrier est celle de la rue de Fooz;

qu'il estime dès lors que l'acte attaqué repose sur des appréciations subjectives d'inspecteurs de la population; qu'il écrit également que les instructions générales du 7 octobre 1992, dont fait état la partie adverse, sont dépourvues de toute valeur légale et ne constituent que des recommandations destinées aux fonctionnaires de la partie adverse, de telle sorte qu'elles ne constituent pas une motivation adéquate de l'acte attaqué;

qu'en réplique, il fait état de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux décisions d'inscription dans les registres de la population, selon laquelle de telles décisions doivent indiquer les éléments de fait sur lesquels elles se fondent – éléments qui doivent être matériellement exacts et de nature à justifier la mesure prise; qu'il invoque également l'arrêt rendu par la Cour du travail de Liège le 18 novembre 2009, précité;

Considérant que 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 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 l'article 3 de la même loi définit, en son alinéa 1^{er}, la résidence principale comme soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée; que la même disposition prévoit notamment en son alinéa 2 que le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale; que l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prévoit notamment, en son article 16:

«Art. 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.

[...]

§ 3 [...] 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 qu'il résulte de ces dispositions que, si lors de l'inscription aux registres de population, l'autorité ne peut imposer à quiconque un lieu de résidence déterminé, elle peut et doit vérifier le lieu de sa résidence effective et ne saurait valablement procéder à pareille inscription sur la base d'une déclaration d'intention; qu'à cet égard, la circonstance que le requérant était propriétaire de la maison située 23, rue de Fooz et qu'il y effectuait des travaux ne suffit pas à établir qu'il y avait bien établi sa résidence principale au moment de l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué est fondé sur les constatations effectuées lors de nombreuses visites et enquêtes réalisées par les inspecteurs des parties adverse et intervenante, dont les plus récentes ont eu lieu au mois de juin 2011; qu'il indique ainsi une série d'éléments de fait précis sur lesquels l'autorité s'est fondée pour estimer que le requérant n'avait pas sa résidence effective à l'adresse à laquelle il souhaitait et prétendait demeurer; qu'une visite effectuée à l'improviste par l'inspecteur Ledoux le 17 septembre 2010 a amené ce fonctionnaire à conclure à une occupation réelle des lieux, mais qu'il a revu ce constat par la suite après une enquête complémentaire; que les indices relevés concernent notamment la présence du requérant lors de visites des lieux, l'état d'équipement et d'entretien de l'intérieur de ce bâtiment, les consommations d'énergie y relevées, la présence de la voiture utilisée par le requérant, ainsi que les témoignages de voisins; que de tels éléments constituent des motifs pertinents pour constater la résidence principale d'une personne; que le requérant ne conteste pas l'exactitude de ces observations, mais bien la pertinence de la conclusion que les parties adverse et intervenante en ont tirée; que, toutefois, le nombre et la concordance des constatations effectuées ne permettent pas de considérer que l'acte attaqué serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation; que, sans doute, les éléments recueillis établissent le défaut de résidence effective au 23, rue de Fooz, mais non la résidence effective au 22, rue du Flot; que, toutefois, le requérant est sans intérêt à critiquer en ce sens les motifs de l'acte attaqué, dès lors que l'inscription d'office à une adresse où il reconnaît avoir des attaches lui est moins dommageable que la radiation pure et simple des registres de population; qu'enfin, l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 18 novembre 2009 se prononce sur la question d'une cohabitation entre le requérant et Patricia Warnier au sens de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, notion qui implique la réunion de deux critères, parmi lesquels un critère socio-économique consistant dans le règlement en commun des questions ménagères; que l'arrêt relève que l'appréciation donnée par le délégué du ministre de l'Intérieur relativement à la domiciliation porte sur des éléments distincts de ceux que la Cour a examinés pour écarter l'existence d'une telle cohabitation;

Considérant, enfin, que la partie adverse a suivi la procédure prévue par l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 précitée, ainsi que par l'article 21 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992; qu'au vu des observations de la partie intervenante, elle a fait procéder à une nouvelle enquête avant de statuer; qu'elle n'a opéré aucun revirement d'appréciation; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et du droit de disposer d'un recours effectif en cas d'atteinte à un droit fondamental; qu'il fait état de la jurisprudence relative à la nécessité de l'existence d'un recours interne effectif en cas d'atteinte à un droit fondamental; que, selon lui, il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le recours en annulation auprès du Conseil d'État «n'apparaît pas comme l'exercice d'un recours effectif puisque les délais de procédure ne permettront pas dans la plupart des cas d'obtenir un arrêt en temps utile»; qu'il relève que ni les recours en annulation, ni les recours en suspension ou en suspension d'extrême urgence ne sont suspensifs; qu'il soutient en substance que l'enseignement de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 février 2002, en cause *Conka c. Royaume de Belgique*, est *mutatis mutandis* transposable en l'espèce;

Considérant que le requérant n'indique pas lequel de ses droits fondamentaux aurait été violé sans qu'il dispose d'un recours effectif; qu'au demeurant, il a usé du droit de recours au Conseil d'État, s'abstenant de solliciter de celui-ci la suspension de l'acte attaqué; que le moyen est irrecevable,

D É 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
cinq mars deux mille treize par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY