

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.795 du 22 février 2019

A. 223.802/XV-3573

A. 224.293/XV-3633

En cause : **GEBHARDT** Andrée,
ayant élu domicile chez
M^e Mathieu DEKLEERMAKER, avocat,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 novembre 2017, Andrée GEBHARDT demande l'annulation de "la décision de date inconnue prise par la ville de Bruxelles [lui] imposant un changement de statut dans sa composition de ménage" dont elle a eu connaissance par un courrier du 15 mai 2017 (affaire A. 223.802/XV-3573).

Par une requête introduite le 19 janvier 2018, la même requérante demande l'annulation de "la décision de date inconnue prise par la ville de Bruxelles [lui] imposant un changement de statut dans sa composition de ménage" dont elle a eu connaissance par un courriel du 12 octobre 2017 (affaire A. 224.293/XV-3633).

II. Procédure

Par des ordonnances des 19 janvier 2018 et 7 février 2018, la requérante a obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire dans les deux affaires.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans l'affaire A. 223.802/XV-3573. Un dossier administratif a également été déposé par la partie adverse.

La requérante a déposé un mémoire ampliatif dans l'affaire A. 224.293/XV-3633.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport, commun aux deux affaires, sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La requérante a déposé un dernier mémoire dans chacune des affaires.

Par des ordonnances du 11 janvier 2019, les affaires ont été fixées à l'audience publique du 19 février 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Mathieu DEKLEERMAKER, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante (née le 1^{er} juillet 1944) habite une maison sise rue de la Vanne, 21, à Bruxelles, depuis 1962. Le dénommé Michel GEBHARDT (né le 8 mai 1946), son frère, réside dans le même immeuble, depuis 1962 également.

2. Le 21 mars 2011, les services de la partie adverse demandent à la police locale de mener une enquête sur place afin de déterminer si la requérante et

son frère disposent, dans cet immeuble, de logements séparés afin de déterminer s'ils sont isolés ou s'ils cohabitent.

Le 25 mars 2011, la police locale répond à cette demande en informant la partie adverse que la requérante et son frère disposent chacun d'une cuisine et d'une salle de bains et qu'ils peuvent ainsi être considérés comme des isolés.

3. Le 14 décembre 2015, la requérante et son frère renvoient aux services du cadastre un formulaire complété. Au regard de la mention "nombre total d'unités de logement" de l'immeuble, ils mentionnent le chiffre "1".

4. Le 22 février 2017, les services de la partie adverse, interpellés par l'Office national des Pensions, demandent à nouveau à la police locale de mener une enquête sur place afin de déterminer si la requérante et son frère disposent de résidences séparées.

5. Le 21 mars 2017, la police locale répond à cette question en indiquant que ces personnes "occupent la maison", que le frère de la requérante "réside" au deuxième étage, mais que la cuisine et la salle de bains sont "commun[es]".

6. Par un courrier recommandé du 26 avril 2017, la requérante adresse une plainte au Comité permanent de Contrôle des Services de Police, relative au comportement de l'inspecteur qui est l'auteur de ce dernier rapport.

7. Le 4 mai 2017, la requérante adresse à la partie adverse une mise en demeure d'être rétablie dans son statut d'isolée.

8. Par un courrier ordinaire du 15 mai 2017, la partie adverse lui répond en substance qu'elle est considérée comme résidant en ménage avec son frère et que c'est indûment qu'elle a été considérée antérieurement comme isolée. Cette lettre mentionne que "toute contestation par rapport à [cette] décision, peut se faire par requête auprès du Conseil d'État ou auprès d'un tribunal civil".

La requérante écrit avoir reçu ce courrier le 17 mai 2017.

Elle identifie cette lettre comme contenant la décision attaquée dans le recours enrôlé sous le n° A. 223.802/XV-3573.

9. Le 26 mai 2017, le conseil de la requérante s'adresse à la partie adverse afin de savoir quelle est la décision administrative qui modifie le statut de sa

cliente. Il fait valoir que celle-ci ne peut valablement être considérée comme vivant en cohabitation avec son frère et sollicite qu'une nouvelle visite des lieux soit effectuée.

10. Par un courrier électronique du 7 juin 2017, la partie adverse répond à cet avocat qu'une nouvelle enquête de police sera effectuée sur place.

11. Une telle enquête est menée le 29 septembre 2017 et donne lieu à un rapport établi le 3 octobre 2017.

12. Par un courrier électronique du 12 octobre 2017, la partie adverse écrit à l'avocat de la requérante qu'au vu de ce rapport, celle-ci "ne peut plus être considérée comme étant isolée", qu'elle doit "être considérée comme constituant un ménage avec son frère", et qu'"elle ne sera plus reprise comme isolée dans le Registre national".

La requérante identifie ce courrier électronique comme contenant la décision attaquée dans le recours n° A. 224.293/XV-3633.

13. Par un courrier électronique du 17 octobre 2017, le conseil de la requérante demande à la partie adverse communication de la décision administrative dont question dans ce dernier courrier ainsi que le dossier administratif soutenant cette décision. Aucune réponse n'a été réservée à cette demande.

IV. Jonction

Dès lors que les deux recours ont trait à la même problématique à savoir le statut de la requérante comme isolée ou formant un ménage avec son frère, il y a lieu de les joindre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

La requérante plaide la recevabilité *ratione temporis* de ses recours.

Dans l'affaire n° A. 223.802/XV-3573, elle fait état de ce que le courrier du 15 mai 2017 ne mentionne pas "les formes et délais à respecter" pour introduire un recours, de telle sorte qu'il y a lieu de faire application de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle cite un arrêt à l'appui de son

argumentation et précise que le recours a bien été introduit dans le délai de soixante jours, augmenté de quatre mois, de la prise de connaissance de l'acte attaqué.

Dans l'affaire n° A. 224.293/XV-3633, elle fait également état de l'article 19 précité.

Elle expose par ailleurs que la décision contenue dans le courrier électronique du 12 octobre 2017, ne constitue pas une décision confirmative, car ce courrier électronique "mentionne clairement qu'une nouvelle enquête de police a été effectuée sur les lieux" de telle sorte qu'il faut considérer qu'"il y a bien eu un réexamen complet de [sa] situation". À son estime, il faut considérer que la décision du 12 octobre 2017 ne remplace pas la décision du 15 mai 2017, qu'il s'agit de deux décisions successives mais différentes, de telle sorte qu'elle a bien intérêt à en solliciter l'annulation.

Dans l'affaire n° A. 223.802/XV-3.573, la partie adverse considère, d'une part, que ce recours est irrecevable *ratione materiae*. Elle fait état de ce que l'acte attaqué consiste en une "constatation de pur fait", "matérialisée par une mention portée dans le registre de la population". Elle voit l'acte attaqué comme un acte qui se limite à porter cette constatation à la connaissance de la requérante. Elle fait valoir, d'autre part, que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours, dès lors que, selon elle, l'objet véritable de celui-ci est de substituer la mention "isolée" à celle reprise dans les registres de la population en ce qui concerne la composition du ménage de la requérante. Elle cite un arrêt à l'appui de cette argumentation.

Enfin, elle fait état de ce que la requérante est dépourvue d'intérêt à son recours, l'éventuelle annulation de l'acte attaqué n'étant pas de nature à lui procurer un avantage puisque subsisterait le courrier électronique du 12 octobre 2017. Elle affirme que ce dernier acte s'est substitué au courrier du 15 mai 2017, dès lors qu'il a été pris après un réexamen concret du dossier et qu'il ne saurait valablement être vu comme un acte purement confirmatif. Elle cite deux arrêts du Conseil d'État à l'appui de cette exception.

Dans l'affaire n° A. 224.293/XV-3.633, la partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse.

En réplique, à propos de l'affaire n° A. 223.802/XV-3.573, la requérante est d'avis que l'acte attaqué ne constitue pas une simple constatation purement matérielle de faits dès lors qu'il procède de la mise en œuvre, par l'autorité, d'un

pouvoir d'appréciation. Elle souligne également que – contrairement à ce que soutient la partie adverse – sa requête tend seulement à obtenir l'annulation de la décision selon laquelle elle cohabite avec son frère, et non d'obtenir le "statut d'isolée". Elle estime qu'eu égard à son objet, le Conseil d'État est bien compétent pour connaître des recours. Enfin, elle relève qu'elle a attaqué à la fois la décision dont fait état le courrier du 15 mai 2017 ainsi que celle dont fait état le courrier électronique du 12 octobre 2017. Elle en déduit que l'existence de ce dernier courrier ne lui fait pas perdre son intérêt à contester la décision qui précède.

Dans l'affaire n° A. 224.293/XV-3.633, elle écrit dans son mémoire ampliatif, qu'"à défaut de contestation de [son] intérêt [...] par la partie adverse, la procédure introduite par [elle] doit être déclarée recevable".

Dans ses derniers mémoires, la requérante ne revient pas sur ces exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse. Cette dernière n'a pas déposé de derniers mémoires.

V.2. Rapports de l'auditeur

Dans ses rapports, l'auditeur rapporteur estime que les deux recours sont irrecevables au motif que la requérante n'a pas épuisé le recours prévu à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er} 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 qui dispose qu'"en cas de contestation concernant le lieu de la résidence principale actuelle, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine ce lieu après avoir fait procéder, au besoin, à une enquête sur place".

À son estime, la question de savoir si deux personnes résident seules dans des unités de logement séparées d'un immeuble, ou si elles résident ensemble, en ménage, dans un même logement, relève d'une appréciation concernant leur lieu de résidence principale. Il considère aussi que la circonstance que, dans son courrier du 12 mai 2017, la partie adverse a erronément évoqué la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État est sans incidence sur cette analyse.

V.3. Dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante ne partage pas le point de vue de l'auditeur estimant que le recours prévu par l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991, précitée, ne concerne que les contestations portant sur le lieu

de la résidence principale actuelle et non sur le statut de la personne comme isolée ou formant un ménage. Elle considère que le texte est clair et qu'il n'y a pas lieu de l'interpréter autrement. Elle s'en réfère également aux travaux préparatoires de l'article 12 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur qui a modifié l'article 8, précité. Selon elle, le législateur a voulu limiter les recours auprès du ministre de l'Intérieur aux litiges relatifs à la localisation géographique de la résidence principale actuelle. Par ailleurs, elle souligne que la partie adverse n'a elle-même jamais fait référence à ce recours dans les décisions qu'elle a prises. Enfin, elle considère que l'arrêt n° 157.047 du 28 mars 2006, cité par l'auditeur rapporteur, n'est pas pertinent, puisqu'il était question dans cette affaire d'une décision d'inscription d'office dans les registres de la population, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

V.4. Appréciation

L'article 8 de la loi du 19 juillet 1991, précitée, tel qu'il a été remplacé par la loi du 9 novembre 2015, précitée, dispose comme suit:

"Art. 8. § 1^{er}. En cas de contestation concernant le lieu de la résidence principale actuelle, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine ce lieu après avoir fait procéder, au besoin, à une enquête sur place.

Le ministre est saisi de la contestation, par courrier ou par courrier électronique, dans les trente jours calendrier qui suivent la notification de la décision contestée relative à la résidence principale actuelle.

Dans la requête figurent les informations suivantes:

- le nom, le prénom, l'adresse d'inscription dans les registres de la population, la date de naissance et éventuellement, le numéro de Registre national de la personne ou des personnes dont la résidence principale actuelle est contestée;
- une description précise des motifs pour lesquels l'intervention du ministre est demandée;
- une description précise de l'intérêt personnel de la personne dans le cas où l'intervention du ministre est demandée par une autre personne que celle dont la résidence principale actuelle est contestée.

La requête doit être datée et signée sous peine d'irrecevabilité.

Les pièces pertinentes disponibles sont jointes à la requête.

Le ministre peut déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'alinéa 1^{er} au fonctionnaire dirigeant du Service Population ou à son délégué.

Si le lieu de son habitation est connu, la personne dont l'inscription aux registres de la population doit être régularisée, et le cas échéant, son représentant légal ainsi que la ou les communes concernées, en sont avisés par envoi recommandé, afin de leur permettre de faire valoir dans les quinze jours de cette notification leurs observations ou moyens de défense éventuels. Ces personnes et le représentant de la ou des communes concernées sont, à leur demande, entendus par le ministre ou, si celui-ci a fait usage de son droit de délégation, par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision.

A l'expiration de ce délai, le ministre ou son délégué prend sa décision.

Au cas où cette enquête révèle que la personne concernée a quitté sa dernière adresse connue sans en faire la déclaration et que le lieu où elle s'est établie ne peut être découvert, il est procédé à sa radiation d'office des registres de la population.

§ 2. La décision du ministre ou de son délégué, dûment motivée, est notifiée par lettre recommandée à la poste aux administrations communales concernées. Celles-ci effectuent d'office les inscriptions et radiations qui leur sont imposées dès que la décision leur est communiquée. Elles avisent sans tarder, par lettre recommandée à la poste, les personnes concernées ainsi que le ministre ou son délégué, de l'exécution de la décision. La commune qui opère l'inscription fait procéder, le cas échéant, au remplacement ou à la modification de (la carte d'identité, la carte d'étranger ou le document de séjour) de la personne intéressée, laquelle est invitée, à cet effet, à se présenter au service de la population de la commune.

§ 3. Après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux aux frais des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet d'accomplir les mesures d'exécution des décisions relatives à la détermination de la résidence principale.

La rentrée de ces frais sera poursuivie, comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

§ 4. Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions n'intervient par contre pas en cas de contestation faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne".

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 9 novembre 2015, précitée, que l'intention du législateur a été de davantage circonscrire le recours ainsi organisé auprès du ministre de l'Intérieur, la disposition antérieure étant trop vaste et entraînant une surcharge de travail pour le département de l'Intérieur.

Ainsi, il a notamment été souligné ce qui suit:

"Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, seules les contestations relatives au lieu de la résidence pourront faire l'objet d'une enquête quant à la réalité de la résidence. Toute autre considération que le lieu motivant la contestation sera ainsi rejetée.

En effet, en l'état actuel de la législation, un certain nombre de recours administratifs sont introduits auprès du département de l'Intérieur alors que la réalité même de la résidence n'est pas contestée par la commune [...]
(*Doc.parl., Ch., 54-1298/001, p.9-10*)".

L'article 3, alinéa 1^{er} de la loi précitée définit la résidence principale comme étant "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". Il en résulte que la détermination du caractère isolé ou non d'une personne est directement liée à la définition de sa résidence principale.

Dans le cas d'espèce, s'il n'est pas contesté par la partie requérante qu'elle habite dans le même immeuble que son frère, encore faut-il apprécier si ce bâtiment comporte deux logements distincts pouvant être qualifiés, pour chacun, de résidence principale actuelle, d'une part, pour la partie requérante et, d'autre part, pour son frère. Dans cette perspective, il est bien question de déterminer, dans le

chef de la partie requérante, quelle est sa résidence principale actuelle de sorte que ce type de contestation relève de la compétence du ministre de l'Intérieur au regard de l'article 8, précité.

Les deux recours sont ainsi irrecevables.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Dans son mémoire en réponse déposé dans l'affaire n° 223.802/XV-3573, la partie adverse sollicite qu'une indemnité de procédure d'un montant de base de 700 euros lui soit octroyée à la charge de la partie requérante.

Par des ordonnances des 19 janvier et 7 février 2018, la partie requérante a obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire dans les deux affaires.

Conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il convient dès lors de fixer l'indemnité de procédure au montant minimum de 140 euros, visé à l'article 67, § 1^{er}, du règlement général de procédure.

Dès lors que la partie adverse a induit en erreur la partie requérante en l'informant d'un recours possible "auprès du Conseil d'État ou auprès d'un tribunal civil" dans le premier acte attaqué, il y a lieu de mettre les dépens à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros 223.802/XV-3573 et 224.293/XV-3633 sont jointes.

Article 2.

Les recours sont rejetés.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les 400 euros de droit de rôle.

La requérante supporte l'indemnité de procédure de 140 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-deux février deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.