

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.919 du 30 mai 2024

A. 240.952/XV-5731

En cause : **Z.R.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Laurent GENERET, avocat,
 avenue Louise, 221
 1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Jette, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel, 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 janvier 2024, la requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 15 novembre 2023 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jette la radiant d'office de son registre de la population et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 25 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Laurent Generet, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Matthieu Generet, *loco* M^e Geoffroy Generet, 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 partie adverse indique que la requérante était radiée d'office des registres de la population depuis le 18 juin 2019.

Cette dernière précise avoir dû quitter son précédent logement à la suite d'un incendie et être en attente d'un logement social.

2. Par une demande du 21 février 2002, la requérante sollicite son inscription à une adresse de référence, à Jette, qui correspond au domicile légal de son fils, F.L., lequel a marqué son accord exprès quant à cette inscription.

Il est fait droit à sa demande.

3. Le 31 mai 2023, la partie adverse indique avoir envoyé un « avertissement avant radiation » à la requérante.

4. Le fils de la requérante prend contact avec l'administration communale, laquelle lui répond par un courriel du 21 septembre 2023 ce qui suit :

« Les conditions légales doivent être remplies pour pouvoir bénéficier d'une adresse de référence.

À l'époque, M^{me} [R. Z.] a demandé une adresse de référence en raison du manque de ressources financières.

Lorsqu'un citoyen invoque cette raison, il est généralement orienté vers le CPAS pour y obtenir une adresse de référence. Une adresse de référence chez un particulier (comme M^{me} [R.] en a obtenu une avec son fils [L.F.]) par manque de moyens financiers ne peut pas être accordée.

En tout état de cause, la législation relative à l'adresse de référence permet de disposer d'une telle adresse pour une durée maximale d'une année, raison pour laquelle l'adresse de référence de Madame [R.Z.] a été réexaminée.

Comme M^{me} [R.] ne remplit pas les conditions pour obtenir une adresse de référence auprès d'un particulier et, qu'en tout état de cause, le délai d'un an est expiré, nous n'avons pas d'autre choix que de procéder à sa radiation d'office.

Des lettres ont été envoyées à M^{me} [R.] le 31/05/2023 et le 22/08/2023 pour l'en informer.

Lors de votre visite du mois de juillet 2023 au service population, le responsable de service vous a demandé de le prévenir du retour de votre maman de l'étranger, afin qu'elle puisse régulariser sa situation à ce moment. Cette demande est restée sans suite et la situation de Madame n'ayant pas été régularisée, un second courrier avant radiation d'office lui a été adressé en août 2023.

À ce jour, la situation de Madame n'est toujours pas régularisée. Pour éviter la radiation d'office et les désagréments qui en découlent, Madame [R.] doit introduire sans tarder une demande de changement d'adresse. Notre service démographie se tient à sa disposition pour toute information concernant cette procédure.

Afin de permettre à Madame [R.] d'introduire son changement d'adresse et d'éviter ainsi les conséquences d'une radiation, nous laissons à Madame [R.] un ultime délai de 15 jours pour se mettre en ordre. La radiation d'office sera soumise au collège du 10 octobre 2023 si, entre-temps, elle n'a pas fait le nécessaire pour éviter la radiation ».

5. Le 14 novembre 2023, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse prend la décision de radier d'office la requérante du registre de la population, en indiquant que celle-ci a quitté la commune sans faire aucune déclaration et que sa nouvelle résidence n'est pas connue.

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Un avertissement après radiation d'office est notifié à l'intéressée en date du 16 novembre 2023, indiquant qu'il résulte d'une enquête de l'agent de quartier qu'elle ne réside plus à l'adresse à laquelle elle est inscrite dans les registres de la population, qu'aucune déclaration de changement d'adresse n'a été réalisée et qu'un recours est ouvert dans les 30 jours auprès du délégué de la ministre de l'Intérieur à l'encontre de la décision de radiation d'office.

7. Le 18 novembre 2023, la requérante introduit auprès du SPF Intérieur un recours à l'encontre de la décision de la partie adverse du 14 novembre 2023,

demandant un maintien de son inscription à l'adresse de référence du domicile de son fils.

8. Par un courrier du 6 décembre 2023, le SPF Intérieur indique à la requérante qu'elle ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une adresse de référence, aucune attestation d'un centre public d'action sociale (CPAS) n'ayant été délivrée lors de sa demande d'inscription du 21 février 2022, de sorte que « cette adresse de référence devait être annulée » et que, par ailleurs, il n'est pas compétent pour statuer sur un refus d'adresse de référence ou son retrait. Il indique, en conclusion, que le dossier est clos.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante indique qu'elle est âgée de 74 ans et qu'avant l'adoption de l'acte attaqué, elle percevait une pension de survie de 947,29 euros par mois. Elle fait valoir qu'en conséquence de l'acte attaqué, elle ne perçoit plus cette pension et se trouve dépourvue de revenus. Elle fait état, pièces à l'appui, qu'elle est sujette à des problèmes de santé et qu'elle doit rembourser des frais médicaux, ce qu'il lui est impossible de faire, à défaut de percevoir sa pension. Elle en déduit qu'il existe une urgence à statuer.

V.1.2. La note d'observations de la partie adverse

La partie adverse observe ce qui suit :

« En effet, conformément à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, "les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut

d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes”.

Par conséquent, le dispositif légal permet à la requérante de solliciter son inscription à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où elle est habituellement présente – soit Jette selon elle – et ainsi de continuer à bénéficier de ses droits sociaux.

La requérante ne démontre nullement qu'elle a entrepris une démarche en ce sens et que cette démarche n'aurait pas abouti ou que le CPAS compétent lui aurait refusé le bénéfice de l'inscription et des droits sociaux consécutifs.

Par ailleurs, la requérante se contente d'affirmer qu'elle promérite une pension de survie et qu'elle en aurait perdu le bénéfice suite à la décision litigieuse. Elle ne le démontre toutefois pas. En effet, il lui appartient de démontrer que l'absence d'une adresse légale en Belgique la priverait du bénéfice de la pension de survie qui lui était octroyée jusqu'ores. La requérante est totalement muette à cet égard.

Les conditions de l'urgence ne sont pas réunies en l'espèce ».

V.2. Examen

Si, ainsi que l'observe la partie adverse, l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour (ci-après : « la loi du 19 juillet 1991 ») ouvre aux « personnes visées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o», la possibilité d'une inscription à l'adresse du CPAS de la commune où « elles sont habituellement présentes », ce dispositif législatif ne pourrait en l'occurrence pallier les effets préjudiciables de la décision attaquée pour la requérante, dans la mesure où il est soumis aux mêmes conditions que celles estimées non remplies par la partie adverse dans l'acte attaqué.

Par ailleurs, la requérante produit des pièces attestant, d'une part, la perception de sa pension de survie entre avril et septembre 2023 et, d'autre part, les frais médicaux à régler. La partie adverse ne conteste pas que la radiation d'office des registres de la population empêche la perception de cette pension de survie. Il résulte de ces différents éléments que les dommages résultant de l'exécution de la décision attaquée sont suffisamment graves et étayés.

La condition de l'urgence est établie.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 1^{er}, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, de l'article 8 de la loi précitée, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier de l'obligation motivation matérielle et/ou de l'obligation de motivation formelle, lues en combinaison avec l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elle estime que la décision attaquée ne repose pas sur des motifs factuels et de droit valables. Elle indique n'avoir jamais eu ni souhaiter établir sa résidence principale sur le territoire de la partie adverse. Elle ajoute qu'« elle a uniquement, dans l'attente de l'attribution d'un logement social, disposé d'une adresse de référence à [...] Jette ». Elle considère que « la partie adverse ne pouvait pas adopter une décision de radiation d'office sur [la] base du fait qu'[elle] ne résiderait plus » à l'adresse indiquée dès lors qu'elle n'y a « jamais résidé habituellement ou durablement ».

Elle soutient que l'acte attaqué consiste en réalité en un retrait, sans motivation ou justification, d'une adresse de référence qui lui avait été précédemment accordée.

Elle ajoute ensuite qu'elle remplit pourtant les conditions pour pouvoir bénéficier d'une adresse de référence chez un particulier, eu égard au fait qu'elle n'a plus de résidence par manque de ressources.

Elle estime enfin que l'acte attaqué fait mention des mauvaises voies de recours, la ministre de l'Intérieur ou son délégué n'ayant pas de compétence pour se prononcer sur une décision relative à une adresse de référence.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse estime tout d'abord que la requérante n'a pas d'intérêt à son moyen unique dès lors que celle-ci ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une adresse de référence.

Elle fait état d'une circulaire administrative applicable dont il ressort que l'inscription d'une personne à une adresse de référence est subordonnée à la reconnaissance par le CPAS du « manque de ressources suffisantes » tel que visé par l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991, à l'issue d'une enquête sociale. Elle relève que l'absence de résidence « par manque de ressources » n'a pas été constatée en l'espèce par le CPAS compétent au terme d'une enquête sociale.

Elle en déduit que la requérante n'est pas en mesure de se prévaloir d'une attestation émanant du CPAS établissant la réalité du manque de ressources et donc son éligibilité à bénéficier d'une adresse de référence, de sorte qu'elle ne pourrait retirer aucun avantage d'une éventuelle annulation.

VI.2. Examen

L'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991 dispose comme suit :

- « Les personnes visées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, sont, à leur demande, inscrites à une adresse de référence par la commune où elles sont habituellement présentes :
- lorsqu'elles séjournent dans une demeure mobile ;
 - lorsque, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence.

Par adresse de référence, il y lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite.

La personne physique ou la personne morale qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés. Cette personne physique ou cette personne morale ne peut poursuivre un but de lucre. Seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et ayant notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les ressortissants belges attachés aux Forces armées et les membres de leur famille qui les accompagnent, en garnison à l'étranger, et qui n'ont plus de résidence en Belgique sont inscrits à l'adresse de référence fixée par le ministre de la Défense nationale.

De même, les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes.

De même, les détenus, notamment les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, qui sont incarcérés dans un établissement pénitentiaire et qui n'ont pas ou n'ont plus de résidence, sont inscrits à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où ils étaient inscrits en dernier lieu au registre de la population. Les détenus, notamment les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, qui n'ont jamais été inscrits dans les registres de la population d'une commune, sont inscrits à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où se trouve l'établissement pénitentiaire ».

L'article 8 de la même loi dispose comme suit :

- « 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 1er 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.

À 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 ».

L'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers dispose comme suit :

« L'administration communale recherche les personnes qui ont établi leur résidence principale dans une autre commune du Royaume ou à l'étranger sans faire la déclaration dans la forme et les délais prescrits à l'article 7.

S'il s'avère impossible de retrouver la nouvelle résidence principale, le collège des bourgmestre et échevins ordonne la radiation d'office des registres sur la base d'un rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil, constatant l'impossibilité de déterminer la résidence principale. La radiation d'office est automatiquement ordonnée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, lorsqu'il est constaté, sur la base du rapport d'enquête de l'officier de l'état civil, que la personne recherchée est introuvable depuis au moins six mois.

S'il est constaté à l'occasion de l'enquête que la personne concernée s'est établie à l'étranger, le collège des bourgmestre et échevins procède à la radiation d'office à moins que cette personne ne se trouve dans un des cas d'absence temporaire visés à l'article 18, alinéa 1^{er}.

Les décisions de radiation d'office visées aux alinéas 2 et 3 prennent cours à la date de la décision du collège.

S'il résulte de l'enquête que la personne concernée a établi sa résidence principale dans une autre commune du Royaume, l'administration de ladite commune en est avisée ».

La requérante a été, à sa demande, inscrite dans les registres de la population de la partie adverse à une adresse de référence, à savoir celle du domicile d'un de ses fils.

Par la décision attaquée, la partie adverse radie cette inscription aux motifs que la requérante « a quitté la commune sans faire aucune déclaration » et que « la nouvelle résidence de l'intéressée n'est pas connue ». Cette décision est fondée sur l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, précité.

Dans l'hypothèse où cette décision serait annulée, la requérante retirerait l'avantage d'être à nouveau inscrite dans les registres de la population à l'adresse de référence accordée par la commune. La question de savoir si celle-ci a été accordée irrégulièrement est indépendante de l'intérêt au moyen, d'autant que la partie adverse semble confondre celui-ci avec l'intérêt au recours.

En l'espèce, le dossier administratif ne contient pas de rapport d'enquête exigé par l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, précité, sur lequel est fondée la décision attaquée. Par conséquent, les motifs de celle-ci ne sont pas établis.

Par ailleurs, s'il semble ressortir de la décision du délégué de la ministre de l'Intérieur du 6 décembre 2023 que le motif réel de cette décision est d'« annuler » l'octroi de l'adresse de référence accordée à la suite de sa demande du 21 février 2022, cela ne ressort pas de l'acte attaqué.

Si l'absence « habituelle » du territoire de la commune est un motif adéquat pour justifier la non-reconnaissance d'une adresse de référence et la radiation des registres de la population, l'acte attaqué ne contient formellement aucune considération de nature à établir suffisamment ce fait.

En conséquence, il y a lieu de considérer qu'à tout le moins il n'est pas adéquatement motivé, de sorte que la critique est sérieuse.

VII. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la

suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont remplies. La demande de suspension est accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du 15 novembre 2023 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jette radiant d'office la requérante de son registre de la population est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 30 mai 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly