

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.604 du 2 juin 1999

A.73.870/VI-13.820

En cause : **BRIHAYE** Pierre,
avenue des Franciscains 98
1150 Bruxelles,
contre :
l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 avril 1997 par Pierre BRIHAYE qui demande l'annulation de la décision du 28 janvier 1997 du directeur général de la Législation et des Institutions nationales du Ministère de l'Intérieur, en ce qu'elle arrête que "(son) inscription et (celle) de son ménage, intervenue le 17 juin 1996 dans le registre de la population de WOLUWE-SAINT-PIERRE, doit être maintenue";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 octobre 1998 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 31 mars 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 mai 1999;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me REIZER, avocat, comparaissant pour le requérant et Mme PRASMAN, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M^{me} DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant, médecin spécialiste exerçant principalement en milieu hospitalier, son épouse Catherine DELCOURT, acousticienne-audiologue, et leurs deux enfants mineurs Esther et Débora BRIHAYE étaient, en 1995 et depuis plusieurs années, inscrits au registre de la population de la Ville d'Ath, comme y résidant chemin des Tuileries, n° 100, dans un immeuble qu'ils y possèdent; qu'en juillet 1995, les services de la population de Woluwé-Saint-Pierre s'aperçurent que les intéressés résidaient en fait dans cette commune, avenue des Franciscains, n° 98, dans une vaste propriété des parents du requérant avec ceux-ci; qu'une enquête fut effectuée d'où il apparut - ce que le requérant reconnut - que le ménage résidait en semaine à Woluwé-Saint-Pierre, qu'il regagnait Ath durant les congés scolaires et les week-ends et que le requérant avait un cabinet de consultation à Bruxelles chez ses parents et comptait créer une société qui y

aurait son siège et au service de laquelle son épouse allait travailler; que le 17 juin 1996, le collège des bourgmestre et échevins de Woluwé-Saint-Pierre inscrivit, d'office, les intéressés sur ses registres de la population, à ladite adresse; que le 21 juin 1996, le requérant introduisit une réclamation auprès du Ministre de l'Intérieur; que de nouvelles enquêtes furent effectuées à Ath et à Woluwé-Saint-Pierre; que les rapports d'enquêtes conclurent que la résidence principale se situait à Woluwé-Saint-Pierre et non à Ath; qu'averti de l'intention de la partie adverse de maintenir l'inscription au registre de la population de Woluwé-Saint-Pierre, le requérant transmit le 10 octobre 1996 ses observations et demanda à être entendu; que cette audition eut lieu le 2 décembre 1996; que le requérant compléta ensuite son dossier par la production de nouvelles pièces le 16 décembre 1996; que le 28 janvier 1997, le directeur général de la Législation et des Institutions nationales, délégué en vertu de l'arrêté ministériel du 26 février 1986 pour trancher les difficultés et contestations relatives à la résidence, prit la décision attaquée qui est ainsi motivée :

" Considérant qu'il résulte de l'enquête à laquelle il a été procédé les 25 juillet, 9 août et 5 septembre 1996, à l'intervention de la Direction des Elections et de la Population :

- que M. Pierre BRIHAYE a été inscrit d'office avec son ménage, le 17 juin 1996, dans le registre de la population de Woluwé-Saint-Pierre, avenue des Franciscains, 98, venant d'Ath, chemin des Tuileries, 100;
- que la décision d'inscription d'office a été prise par le collège échevinal en sa séance du 17 juin 1996 sur la base de différents rapports de police et de la comparaison des consommations d'électricité;
- que les intéressés contestent cette décision parce qu'ils passent plus de temps à Ath qu'à Bruxelles;
- que des rapports de la police de Woluwé-Saint-Pierre des 24 juillet 1995, 27 avril, 14 mai et 10 juillet 1996 établissent, après enquête sur place et dans le voisinage, que le ménage BRIHAYE réside effectivement sur le territoire de la commune;
- que des rapports de la police d'Ath des 7 juillet 1995 et 4 avril 1996 confirment que les intéressés n'ont pas leur résidence principale à Ath où ils ne reviennent que le week-end et pendant les congés;
- que l'inspecteur de population a constaté que la maison située chemin des Tuileries, 100, présente un aspect assez délabré et ne paraît pas occupée en perma-

nence;

- que l'intéressé, invité à fournir la preuve de ses consommations énergétiques pour cette maison n'y a pas donné suite et en tout état de cause, a signalé que ces dernières ne seraient pas significatives puisqu'il est économe;
- que des déclarations des intéressés il ressort que :
 - la résidence d'Ath serait le centre principal de leurs activités;
 - qu'ils n'y séjournent que les week-ends (du vendredi soir au lundi matin (au dimanche soir en hiver)) et durant les congés scolaires;
 - que les achats du ménage se font à Ath le samedi;
 - que les autres commerces fréquentés (coiffeur, ...) sont à Ath;
- que les enfants fréquentent une école de WOLUWE-SAINT-LAMBERT;
- que l'intéressé exerce ses activités professionnelles dans la région bruxelloise;
- que pour leurs activités professionnelles les intéressés ont constitué une société dont le siège social est à WOLUWE-SAINT-PIERRE;
- que l'épouse de l'intéressé, M^{me} Catherine DELCOURT, a été rencontrée à l'adresse par l'inspecteur de population et a déclaré que cet appartement n'est pour eux qu'un pied-à-terre et que la maison d'ATH est leur résidence principale où ils ont leurs affaires et où ils passent les week-ends;
- que Pierre BRIHAYE a accusé réception le 1^{er} octobre 1996 de la lettre recommandée qui lui a été envoyée par l'inspecteur de population le 27 septembre 1996 à WOLUWE-SAINT-PIERRE, avenue des Franciscains, 98;

Considérant que l'article 1^{er}, 1^o de la loi précitée du 19 juillet 1991 dispose que :

Article 1^{er}. Dans chaque commune sont tenus :

1^o des registres de 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 s'établir ou à séjourner dans le Royaume, à l'exception des étrangers inscrits au registre d'attente visé au 2^o;

Considérant que les articles 11, 3^o et 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers disposent que :

Art. 11. 3^o L'inscription aux registres s'effectue sur la base de la décision d'inscription d'office du collège des bourgmestre et échevins visée à l'article 9, alinéas 2 et 4;

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.

Considérant que les instructions générales du 7 octobre 1992 concernant la tenue des registres de la population et des étrangers, 1^{ère} partie, notamment les numéros 11, alinéa 2 et 65, alinéa 1^{er}, disposent que :

11. La résidence principale est 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. 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.

65. Toutes les personnes qui ont établi leur résidence principale sur le territoire d'une commune, qu'elles y soient présentes ou temporairement absentes, sont inscrites au registre de la population ou au registre des étrangers.

Considérant que notre intention de maintenir l'inscription à Woluwé-Saint-Pierre a été notifiée par lettre recommandée du 27 septembre 1996 aux intéressés ainsi qu'aux bourgmestres d'Ath et de Woluwé-Saint-Pierre;

Considérant que par lettre datée du 3 octobre 1996, l'administration communale de Woluwé-Saint-Pierre communique qu'elle n'a pas d'observation à formuler;

Considérant que par lettre datée du 10 octobre 1996, Pierre BRIHAYE communique ses observations, fait part de son opposition quant audit projet et demande consultation de son dossier;

Considérant que Pierre BRIHAYE a été invité par lettre datée du 25 octobre 1996 à fixer rendez-vous en vue d'être entendu par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision;

Considérant que par lettre datée du 7 novembre 1996, l'administration communale d'Ath communique le rapport d'enquête de la police d'Ath daté du 5 novembre 1996 qui énonce que l'intéressé et son ménage ne résident pas à Ath, chemin des Tuileries, 100;

Considérant que l'intéressé a été entendu le 2 décembre 1996 par le fonctionnaire délégué;

Considérant qu'il a réitéré son opposition à son inscription à Woluwé-Saint-Pierre bien qu'il reconnaisse ne

pas loger à Ath en semaine;

Considérant que M.BRIHAYE a sollicité un délai de 15 jours, qui lui a été accordé, en vue de présenter des pièces étayant ses arguments;

Considérant que l'intéressé a fourni lesdites pièces le 24 décembre 1996;

Considérant qu'il ressort de ces documents que :

- l'intéressé fait valoir qu'il ne travaille pas uniquement à Woluwé-Saint-Pierre bien qu'il convienne exercer essentiellement ses activités professionnelles en région bruxelloise;
- qu'il pourrait éventuellement exercer dans un avenir indéterminé une partie desdites activités à Ath;
- que son ménage dispose à Ath, chemin des Tuileries, 100, d'une surface habitable supérieure à celle du 98 de l'avenue des Franciscains à Woluwé-Saint-Pierre;
- que son habitation à Ath, quoique nécessitant certains travaux n'est nullement délabrée et bénéficie de tout le confort nécessaire;
- que ses centres d'intérêt sont à Ath;
- qu'il joint le relevé de ses consommations énergétiques;

Considérant qu'aucun argument déterminant n'a été formulé dans le délai imparti;"

que cette décision a été notifiée au requérant et à son épouse par lettre du 3 février 1997;

Considérant que la partie adverse excipe, à tort, de la tardiveté du recours, au motif que celui-ci, reçu le 8 octobre 1997 au Conseil d'Etat, devait avoir été confié à la Poste le 7 octobre 1997, soit après l'expiration du délai légal de 60 jours; qu'en effet, la requête a bien été adressée au Conseil d'Etat, ainsi qu'il appert du dossier, le 3 avril 1997 et a été reçue au greffe le 4 avril 1997; qu'elle a donc été introduite dans le délai légal de recours; que la circonstance que les copies certifiées conformes de cette requête n'ont été adressées au greffe qu'en octobre 1997 et que cette requête n'a été

notifiée à la partie adverse que le 5 novembre 1997 n'affecte pas la recevabilité du recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse excipe, par ailleurs, de l'irrecevabilité du recours en tant qu'il poursuit l'annulation de la décision d'inscrire l'épouse et les enfants du requérant à Woluwé-Saint-Pierre, car la requête n'a été introduite que par ce dernier qui ne produit aucun mandat d'agir au nom de son épouse et de ses enfants;

Considérant que le requérant rétorque que la pratique administrative, confortée par l'article 7, § 4, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 et suivie en l'espèce, consiste à recourir à la notion de "personne de référence du ménage", c'est-à-dire lui-même; qu'il ajoute que la notion d'intérêt personnel ne signifie pas que cet intérêt doive être individuel, et que, l'acte attaqué disposant clairement à l'égard de lui-même "et de son ménage", il avait qualité et intérêt pour agir en son nom et en celui de ce ménage;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne qu'un époux ne peut agir en annulation devant le Conseil d'Etat au nom de son conjoint et que, faute que le requérant ait indiqué qu'il agissait aussi au nom de ses enfants, sa requête n'est pas recevable en tant qu'elle a trait à l'inscription de ceux-ci et dudit conjoint au registre de la population;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le requérant exerce l'autorité parentale sur ses enfants mineurs; qu'à ce titre, il peut, en vertu de l'article 373 du Code civil, ester en justice en leur nom; qu'ayant agi, en l'occurrence, contre une décision qui concerne "le ménage", c'est-à-dire notamment ces enfants dont l'inscription, en vertu de l'article 7, § 3, de l'arrêté royal

du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, ne peut, du reste, être changée que de l'accord de ceux qui exercent sur eux l'autorité, le requérant est censé avoir introduit le recours en leur nom; que ce recours est recevable;

Considérant, par contre, que si le recours doit s'interpréter comme introduit également au nom de l'épouse qui, elle aussi, fait partie du ménage, le requérant n'avait pas qualité pour ce faire, ni pour la représenter, nul ne plaidant par procureur; que l'exception doit être accueillie en tant qu'elle dénonce le défaut de qualité du requérant pour agir au nom de son épouse;

Considérant qu'un moyen unique est pris de la violation des articles 3 et 8 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, des articles 16 et 21 de l'arrêté royal du 16 décembre 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que la partie adverse a décidé de maintenir l'inscription du requérant et celle de son ménage dans le registre de la population de Woluwé-Saint-Pierre, alors qu'il occupe avec sa famille à Ath, chemin des Tuileries, 100, un immeuble qu'il a habité depuis son mariage en 1989, dont il est propriétaire depuis 1993 et où il séjourne en permanence durant toute la période des congés et des vacances scolaires, soit pendant 4 mois et demi par an, y a ses principaux centres d'intérêts, y fait les achats du ménage et y a ses relations; qu'il expose qu'au début de sa carrière, il a exercé sa profession dans le Borinage et au sud-ouest de l'agglomération bruxelloise, soit à proximité de son domicile, mais qu'ensuite il fut amené à ne plus travailler qu'au sud de Bruxelles et à ouvrir à Bruxelles, chez ses parents, une consultation personnelle accessoire et à

faire prendre en charge, par sesdits parents, ses enfants qu'il inscrit dans un établissement scolaire à Woluwé-Saint-Lambert, de sorte que ce sont ces circonstances qui l'ont déterminé à loger "quelques nuits par semaine" à Woluwé-Saint-Pierre; qu'il conteste, dès lors, l'interprétation des faits données par la commune de Woluwé-Saint-Pierre et par la partie adverse, notamment la pertinence des contrôles effectués et fait observer qu'il a produit les éléments de preuve contraire; que, dans ses écrits de procédure, il expose :

- que le lieu qu'il réjoint après ses occupations professionnelles n'est qu'un pied-à-terre dans le logement de ses parents (seul le cabinet médical est distinct), qu'il n'y revient que du lundi soir au jeudi soir, passant le reste de la semaine et tous les congés à Ath, qu'à tort la partie adverse a pris en considération pour l'estimation des périodes de présence à Woluwé-Saint-Pierre indistinctement les périodes scolaires et non scolaires et a comptabilisé les journées, alors qu'il aurait été plus logique de prendre en compte les nuits et qu'un calcul correct conduit à constater qu'il réside, en fait, 144 nuits par an à Woluwé-Saint-Pierre et 221 nuits par an à Ath;

- qu'en ce qui concerne la fréquentation scolaire de ses enfants, ceux-ci ne sont inscrits dans une école bruxelloise qu'en raison des horaires professionnels de leurs parents et de l'offre des grands-parents de leur prise en charge;

- que, pour ce qui est du lieu de travail, la partie adverse a retenu le critère de proximité géographique, alors que, "dans la société d'aujourd'hui", le facteur "temps" doit aussi être pris en considération, qu'il travaille à 90 p.c. dans le sud de l'agglomération bruxelloise très proche de son domicile athois et à 10 p.c. seulement à Woluwé-Saint-Pierre, mais que "le temps mis à rejoindre le lieu des prestations principales à partir d'Ath et des confins de Woluwé-Saint-Pierre est quantitativement comparable";

- que les preuves de ses consommations énergétiques montrent qu'à Ath elles représentent encore 75 p.c. des consommations annuelles moyennes des années 1990 à 1991, et que la partie adverse a comparé, au surplus, les consommations pour l'ensemble de l'immeuble de ses parents avec celles de sa résidence athenaise;
- que les descriptions des lieux effectuées par la partie adverse sont "truffé(es) d'erreurs" et démenties par les plans et photos produites;
- que d'autres éléments montrent qu'il est principalement fixé à Ath : voiture de son épouse achetée et entretenue dans un garage proche de sa résidence athenaise; dépenses habituelles effectuées à Ath; activités culturelles s'exerçant à Ath (danse, bibliothèque), etc ...;

que, selon lui, "les éléments explicatifs qu'(il) a fournis, les erreurs qu'(il) a dénoncées, les éléments probants et justificatifs qu'(il) a transmis (...) ne pouvaient dès lors fonder concrètement (l'administration) à prendre l'acte attaqué", d'autant moins que, devant ses allégations et le fait qu'il avait été antérieurement inscrit à Ath, des éléments établis de manière précise et constante pouvaient, seuls, être retenus; que, gravement lacunaire, l'acte attaqué est ainsi, à son estime, dépourvu des mentions adéquates requises par la loi du 29 juillet 1991, car "la mention des dispositions légales et réglementaires (applicables) est insuffisante (et) l'exposé chronologique des faits figurant dans l'acte entrepris ne rencontre pas l'exigence de motivation formelle dès lors qu'il n'est même pas fait mention de l'ensemble des arguments avancés par (lui)"; qu'il en conclut que la partie adverse a porté une appréciation déraisonnable des faits; que, dans son dernier mémoire, il souligne qu'un fonctionnaire communal a, lors des enquêtes, reconnu qu'"on se trouve ici dans une situation de forte conviction" et que l'on "n'a jamais pu dire qu'il s'agit à 100 % d'une résidence principale"; qu'il ajoute qu'"en privilégiant certains des critères retenus par (l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992) et en refusant de

conférer à d'autres leur exacte portée telle que décrite par (lui), l'acte attaqué ne repose pas sur des éléments suffisamment précis et concordants de nature à démentir (ses) allégations et son inscription à Ath"; qu'enfin, il soutient que, "ignorant (...) la situation réelle de la partie requérante en utilisant une formule de type stéréotypée ("aucun élément déterminant"), l'acte attaqué ne repose pas sur une motivation adéquate";

Considérant que, nonobstant son laconisme, le moyen, tel qu'il est exposé dans la requête, dénonce clairement une prétendue inexactitude ou inadéquation tant des motifs formels que de la motivation interne de la décision entreprise; que l'exception "obscuri libelli" formulée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant qu'en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ceux-ci doivent mentionner les considérations adéquates, de droit comme de fait, qui lui servent de fondement;

Considérant que la décision attaquée, telle qu'elle a été reproduite ci-avant, contient les considérations de droit et de fait qui la justifient; que ces considérations, reposant sur les pièces du dossier et les propres déclarations du requérant et de son épouse au sujet d'un ensemble d'éléments en rapport avec la résidence des intéressés et de leurs enfants, sont adéquates; que lesdites dispositions de la loi du 29 juillet 1991 n'ont, dès lors, pas été méconnues;

Considérant qu'aux termes des articles 1er, § 1er, 1^o, et 3 de la loi du 19 juillet 1991 précitée, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir ou à séjourner dans le Royaume sont inscrits "au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents",

cette résidence principale 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"; que, suivant l'article 16, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 également précité, 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, et ce "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", la seule intention manifestée par l'intéressé ne suffisant pas à justifier une inscription à titre de résidence principale;

Considérant qu'en cette matière, le Conseil d'Etat ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative compétente; qu'il lui revient, toutefois, de s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des éléments qui ont justifié la décision et de censurer une appréciation manifestement déraisonnable;

Considérant qu'en l'espèce, il est avéré que le requérant et sa famille résident, à la fois, à Ath et à Woluwé-Saint-Pierre; qu'il s'agissait pour l'autorité de déterminer celui de ces deux lieux dans lequel ils résident durant "la plus grande partie de l'année"; que, même en n'ayant pas égard aux motifs de la décision attaquée, suivant lesquels la résidence d'Ath avait un "aspect délabré" et les consommations énergétiques étaient plus élevées à Woluwé-Saint-Pierre qu'à Ath, il reste que, se référant aux rapports d'enquêtes, qui concluent tous que le requérant et sa famille ne résident pas effectivement à Ath, sauf durant les week-ends, les congés et vacances scolaires, l'auteur de l'acte attaqué a pu raisonnablement

conclure que l'affirmation du requérant suivant laquelle la résidence principale du ménage se situait à Ath était contredite par les faits ou dires recueillis par les autorités de la police et de l'administration; qu'il ressort, en effet, des constatations et déclarations faites et dûment consignées que, comme le relève la décision entreprise, le requérant et sa famille séjournent à Woluwé-Saint-Pierre pendant la semaine, que les enfants fréquentent un établissement scolaire situé à proximité de leur résidence bruxelloise, que le requérant et son épouse exercent leur profession dans l'agglomération bruxelloise, que l'épouse y a été vue et entendue et qu'à plusieurs reprises, à Ath, l'absence du couple et des enfants a été constatée; qu'il n'apparaît, dès lors, pas que l'auteur de la décision attaquée aurait fondé celle-ci sur des motifs manifestement inexacts et aurait porté une appréciation manifestement déraisonnable en estimant que la résidence principale se situait à Woluwé-Saint-Pierre et en rejetant, comme non déterminants, les arguments présentés par le requérant pour remettre en cause la décision de la commune de Woluwé-Saint-Pierre; que le moyen ne peut être retenu,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le deux juin 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.