



De décembre à février, l'Association a organisé, en collaboration avec Dexia Banque Belgique, un cycle de trois colloques portant sur des questions en relation avec l'évolution démographique. Le deuxième forum, tenu le 26 janvier, a creusé les questions administratives liées à l'inscription de la population. Les supports de présentation des orateurs sont disponibles sur www.avcb.be tandis que ce *Trait d'Union* publie en outre l'article de Monsieur Nicolas Bernard, Professeur aux Facultés universitaires de Saint-Louis, sur l'inscription provisoire dans les logements insalubres.

L'INSCRIPTION PROVISOIRE DANS LES REGISTRES DE LA POPULATION



I. Position de la question

On le sait, la commune a le devoir d'inscrire dans ses registres tout individu qui peut exciper d'une "résidence principale" sur son territoire¹. *Quid*, cependant, si l'occupation (permanente) du lieu convoité est *proscrite* par la loi ?

Définie comme "le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage"², la résidence principale est une "situation de fait", intégralement fondée sur "la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année"³. À cette aune, il n'est pas impossible de voir la résidence principale attachée à un lieu qui n'autorise pas l'occupation permanente. Bravant l'interdit, les intéressés sont peut-être parvenus à prendre leurs quartiers qui dans un squat, qui dans un logement insalubre, qui dans un appartement obtenu par subdivision non autorisée d'une unifamiliale, qui dans une résidence secondaire ou de w.e., qui encore dans un équipement touristique sis dans une zone de loisirs.

Ensuite de quoi, l'arrêté royal du 16 juillet 1992 a jugé bon de préciser qu' "aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire"⁴. Sans doute la pratique des administrations communales devait-elle laisser largement à désirer... Or, il s'agit d'une compétence dite liée⁵.

Soucieux toutefois de ne point laisser perdurer l'occupation prohibée trop longtemps (et résolu corrélativement à mettre un terme au hiatus — il est vrai embarrassant — entre la reconnaissance officielle d'une situation de fait et l'irrégularité même de l'installation), le texte indexe d'un caractère *provisoire* l'inscription à laquelle la commune n'a eu d'autre choix, le cas échéant, que de procéder. Concrètement, l'inscription en question arrivera obligatoirement à échéance dans les trois ans⁶. Ce délai — maximal — a été conçu pour ménager à la commune le laps de temps nécessaire en vue de "met[tre] fin à la situation litigieuse". Et si l'autorité communale n'y est pas parvenue dans le délai requis ? L'inscription, alors, devient "définitive"⁷.

Ce tour définitif, l'inscription peut même l'acquérir (nettement) plus tôt si, dans les trois mois, l'autorité communale n'a même pas "entamé la procédure administrative ou judiciaire" visant à "mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée"⁸.

II. Champ d'application de l'inscription provisoire

L'inscription provisoire est accordée à tout ménage qui sollicite son inscription dans un logement "dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire"⁹. Cette liste est-elle limitative ? *Quid* du squat par exemple (non visé en soi par les mobiles précités) ?

La négative, à notre estime, s'impose. En effet, le mécanisme de l'inscription provisoire requiert d'être lu en relation

1 Art. 1er, §1er, al. 1er, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *M.B.*, 3 septembre 1991. Voy. également l'art. 3, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

2 Art. 3, al. 1er, de la loi du 19 juillet 1991.

3 Art. 16, §1er, al. 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992. Voy. C.E. (VI), 7 février 2005, Gustin, n°140.278, ainsi que Ph. VERSAILLES, "Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ?", *Chr. D.S.*, 1993, p. 170 et s.

4 Art. 16, §2, al. 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

5 Anvers, 1er décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. Lust.

6 Art. 16, §2, al. 2, arrêté royal du 16 juillet 1992.

7 Art. 16, §2, al. 4, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

8 Art. 16, §2, al. 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

9 Art. 16, §2, al. 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.



directe avec l'alinéa qui le précède immédiatement au sein de l'arrêté, et suivant lequel "aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire", on l'a dit. Or, cet alinéa ne saurait aucunement être considéré comme limitatif. Il n'y a en effet qu'une raison — et une seule — qui peut justifier le refus d'inscription : l'absence de séjour effectif du ménage sur le territoire de la commune. On notera cependant, au vu de la circulaire du 7 octobre 1992, que ce contrôle de l'effectivité est renforcé lorsqu'il porte sur une habitation dont l'occupation permanente est défendue ¹⁰.

Dès lors que l'on s'accorde sur le caractère simplement indicatif de l'énumération en question, il n'y a pas lieu d'examiner le contenu exact de ces "motifs de sécurité [et] de salubrité". Qu'elles émanent dès lors de la commune ¹¹, de la Région ¹² ou encore de l'autorité fédérale ¹³, les règles de qualité sont, toutes, prises en considération. Et si, demain, les normes énergétiques (et le certificat en particulier) ¹⁴ devaient acquiescer, comme en Wallonie bientôt ¹⁵, un caractère davantage coercitif, point ne sera besoin à notre estime de modifier l'arrêté royal de 1992 pour leur permettre également, en cas de non respect, de mettre en branle le mécanisme de l'inscription provisoire.

Par ailleurs, l'inscription provisoire n'est accordée qu'aux ménages habitant un logement dont l'occupation "permanente" n'est pas autorisée. Or, la contravention aux règles de qualité des logements par exemple ne requiert aucune durée pour advenir. Probablement, l'adjectif "permanent" concerne plutôt l'occupation prohibée pour des raisons *urbanistiques* ¹⁶.

L'habitation à l'adresse de laquelle le ménage manifeste le souhait de se faire enregistrer doit-elle, au moment de cette demande, *avoir déjà été* reconnue comme insalubre, par exemple, pour mettre en branle l'inscription (provisoire) ? Ou alors, c'est à la faveur précisément de cette requête que la commune (en pratique, l'agent de police), se rendant sur place pour la visite domiciliaire, s'avisera alors du caractère inadéquat du logement en question, sur la base d'une appréciation propre ?



Le colloque de janvier 2012 sur l'inscription a déplacé un public nombreux.

Dans cette dernière hypothèse, l'administration locale devra effectuer elle-même cette inspection, avec la difficulté qu'elle n'est pas habilitée, en Région bruxelloise, à vérifier le respect dû aux normes régionales. Dans la première, elle pourra se contenter de renvoyer aux documents existants (la déclaration des services régionaux chargés du contrôle de la qualité du logement, ou bien son propre arrêté d'inhabitabilité). Avec la difficulté ici que la commune n'est pas tenue au courant des décisions de justice aboutissant à déclarer un bien non conforme aux standards fédéraux de qualité.

Le flou, on le voit, est de mise. Toutefois, le formulaire-type suggéré par les autorités fédérales aux communes (aux fins de procéder à l'enquête sur la réalité de la résidence principale) donne indubitablement à penser que cette vérification ne s'effectue qu'au moment de l'enquête ¹⁷.

Quid si, habitant un bien dont l'occupation permanente n'est pas autorisée, le ménage ne *sollicite nullement son inscription* dans les registres de la population, que ce soit par ignorance, par crainte d'un refus ou tout simplement par le souci d'éviter de mettre au jour sa situation d'illégalité et d'en informer par là les autorités communales ? Même si le texte ne le prévoit pas explicitement, il semble bien que le mécanisme de l'inscription dite d'office pourvoie à cette situation ¹⁸. Il s'en infère une conclusion paradoxale : les ménages qui ne demandent rien — voire se cachent — sont mieux lotis (puisque bénéficiant d'une inscription définitive) que ceux qui ont fait la démarche ¹⁹.

10 Art. 92, al. 2, de la circulaire du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, *M.B.*, 15 octobre 1992.

11 Art. 135, §2, de la nouvelle loi communale.

12 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

13 Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immobilier donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

14 Art. 17 et 18 de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 11 juillet 2007, et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les habitations individuelles, *M.B.*, 1er mars 2011.

15 Art. 10, al. 2, 5°, du Code wallon en gestation (projet de décret modifiant le Code wallon du logement déposé au Parlement wallon le 19 décembre 2011, Parl. w., sess. 2011-2012, n°517/1).

16 Anvers, 30 mai 2002, *N.j.W.*, 2002, p. 209, note.

17 *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* rédigées par le Service public Intérieur et dont la version coordonnée est entrée en vigueur le 1er juillet 2010, p. 96.

18 Art. 9 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

19 D. DÉOM et P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", *Droit communal*, 1995, p. 169.



III. Actions à prendre pour éviter que l'inscription devienne définitive

1. Dans les trois mois

En premier lieu, l'autorité communale compétente dispose de trois mois pour "entam[er] la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée". Comment ? C'est la procédure "prévue par ou en vertu de la loi" en question que la commune (et elle seule) est tenue, spécifiquement, d'initier ²⁰.

Problème : pour certaines de ces législations, il n'appartient justement pas à l'autorité locale de mettre ce processus en mouvement. Si la chose ne pose pas de difficulté pour ce qui est des normes de niveau communal ou même régional (la commune est libre de déposer plainte auprès du service *ad hoc* ²¹), seules sont compétentes les juridictions de l'ordre judiciaire lorsque c'est aux critères fédéraux de qualité que le bien contrevient, et il n'appartient nullement à l'autorité locale (pas partie à la cause et dépourvue d'intérêt à agir) de les saisir ²². Et s'il s'agit d'un squat, l'initiative des démarches pour obtenir l'expulsion de l'intrus revient au propriétaire.

La commune, quoi qu'il en soit, n'a pas intérêt à musarder dans la mesure où les trois mois courent non pas à partir de l'inscription de l'intéressé au sein des registres de la population, mais à compter de sa *demande* ²³. Or, le temps que se mène l'enquête domiciliaire et que la commune prenne sa décision ²⁴, celle-ci ne disposera plus que d'une soixantaine de jours (maximum ²⁵) pour initier les démarches en question.

2. Dans les trois ans

Ce processus visant à la suppression de l'illégalité affectant l'occupation permanente, il ne suffit pas de l'entamer (dans les trois mois) ; celui-ci, surtout, doit être suivi d'effet, dans les trois ans cette fois. La réussite de cette entreprise dépend encore moins ici de la seule commune. Du reste, l'arrêté n'évoque plus à ce stade "l'autorité communale compétente" spécifiquement mais, de manière plus générique, "l'autorité judiciaire ou administrative" ²⁶.

Une action judiciaire est-elle, précisément, toujours nécessaire ? L'interrogation a toute son importance tant on connaît les lenteurs de la justice. Signalons à cet égard que non seulement la décision doit être prononcée (par le juge) dans les trois ans si l'on entend mettre "fin" à l'illégalité, mais également *exécutée* (par huissier le cas échéant), ce qui engendre des délais spécifiques à ce niveau-ci également. Il doit en aller de même, en bonne logique, avec le jugement frappé d'appel (sauf s'il est exécutoire par provision).

S'il s'agit d'un squat, une procédure judiciaire s'impose assurément ²⁷ (à mettre en oeuvre par le propriétaire lui-même). Il en va de même si le caractère litigieux de l'occupation tient cette fois à l'insalubrité du bien (au regard des paramètres promulgués dans le cadre de la législation relative aux baux de résidence principale). Avec la chicane procédurale supplémentaire que la loi sur l'humanisation des expulsions prescrit un délai d'un mois entre la signification du jugement d'expulsion et l'éviction proprement dit, délai susceptible encore d'être allongé, en hiver notamment ²⁸.

Si, en revanche, c'est un arrêté d'inhabitabilité qui a mis en branle la procédure d'inscription provisoire, l'autorité administrative qu'est le bourgmestre est susceptible de procéder à l'exécution forcée de son arrêté *sans* recourir préalablement à la justice ²⁹. Signalons cependant que ledit arrêté peut toujours, après coup mais avant exécution, faire l'objet d'une suspension par la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Si l'arrêté prescrit bien de "met[tre] fin à la situation litigieuse", cela ne signifie pas obligatoirement qu'il faille vider les lieux. C'est l'illégalité de l'occupation que la commune est censée supprimer, et non l'occupation elle-même.

En matière d'insalubrité par exemple, le jeu est ouvert. Peut, d'abord, être imposée ainsi au propriétaire la réalisation des travaux propres à restaurer l'habitation (et, de la sorte, la rendre conforme aux normes de salubrité). Ainsi, les préceptes civils du droit du bail ménagent au preneur habitant un bien insalubre la possibilité de réclamer, en lieu

20 Art. 16, §2, al. 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

21 Art. 13, §2, 2°, et art. 2, 4°, du Code bruxellois du logement.

22 Ceci étant, la probabilité est élevée que la violation d'un standard fédéral de salubrité emporte automatiquement la méconnaissance d'un des critères régionaux (ces derniers ayant été fixés à un niveau significativement — et délibérément — plus élevé), ce qui rend alors à la commune un certain pouvoir d'initiative.

23 Art. 16, §2, al. 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

24 Art. 7, §5, al. 1 et 2 respectivement, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

25 Car, hors l'application de l'amende pénale (très peu exploitée cependant), l'arrêté n'assortit d'aucune sanction le non respect du délai de vingt jours dans lequel la commune est censée notifier sa décision.

26 Art. 16, §2, al. 4, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

27 J.P. Bruxelles (II), 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 486, obs. A. Vandeburie.

28 Art. 1344^{quater}, al. 1er, C. jud.

29 M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruxelles, Bruges, La Chartre, 2001, p. 469 et s. et P. GOFFAUX, *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution forcée*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 346 et s. Voy. également Cass., 20 janvier 1994, *Droit communal*, 1994, p. 232, note M. Nihoul.



et place de la résolution du contrat de location, l'exécution forcée des réparations³⁰.

Cette phase préalable de réalisation des travaux est expressément prévue aussi par la réglementation régionale (en matière de qualité des logements)³¹. Elle est même *obligatoire*, à moins que les manquements s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants³².

Est-elle également envisageable lorsque le bourgmestre intervient non pas comme agent d'exécution de la politique régionale de l'habitat³³ mais sur la base de sa compétence propre³⁴, lorsque l'ordre public est mis en péril par l'état d'insalubrité avancé d'une habitation ? Assurément ; le bourgmestre avisé de la présence d'un pareil logement n'est pas réduit à prendre un arrêté d'inhabitabilité. À moins naturellement que la fermeture de l'habitation s'impose pour des raisons matérielles et d'extrême urgence, il lui est loisible dès lors d'ordonner au propriétaire l'assainissement du bien, par exemple. De la même manière, la commune est fondée, en cas de non réalisation des travaux demandés, à suppléer au propriétaire défaillant et à opérer *elle-même* (mais aux frais de celui-ci) les réfections requises³⁵. Tout dépend, en définitive, du degré de disqualification du bien.

Pourtant, aussi vigoureusement qu'elle les enjoint à déférer aux demandes d'inscription (provisoire), la circulaire ministérielle du 15 mars 2006 exhorte les administrations communales à "combattre le séjour permanent dans des logements dont l'occupation n'est pas autorisée, et ce de toutes les manières légales possibles"³⁶, sans nullement faire référence à cette possibilité de régularisation. Au minimum, les entités locales devraient transmettre aux intéressés les informations nécessaires à leur bon relogement, en ce qui concerne les aides financières régionales notamment³⁷.

En tout état de cause, et cette considération n'est pas sans incidence sur l'écoulement du délai de trois ans, le Conseil

d'État a suspendu ou annulé à de nombreuses reprises des arrêtés d'inhabitabilité au motif que le bourgmestre ne s'était pas suffisamment enquis au préalable du relogement des habitants. Et ce, au nom³⁸ du droit constitutionnel au logement ou pas³⁹.

Un élément de relativisation doit, à ce stade, être apporté : la commune qui aurait laissé passer le délai de trois ans sans parvenir à (faire) expulser les occupants d'un logement insalubre, par exemple, reste parfaitement fondée à procéder par la suite à l'éviction. Et, quelle soit provisoire ou définitive, l'inscription n'affranchit pas non plus les intéressés de leur éventuelle responsabilité pénale (pour des raisons urbanistiques entre autres), pas davantage qu'elle n'est évasive des sanctions administratives ou civiles⁴⁰. Au final, "on peut se demander si la notion d'inscription provisoire est susceptible de se voir reconnaître un contenu propre"⁴¹.

IV. Les recours

Tout d'abord, la loi du 19 juillet 1991 ouvre un droit de recours auprès du Ministre fédéral de l'Intérieur⁴² qui, en l'espèce, dispose d'un "large pouvoir d'appréciation"⁴³. La décision du Ministre (ou de son délégué) s'impose à la commune ; le cas échéant, celle-ci procédera d'office à l'inscription⁴⁴.

La compétence du Ministre de l'Intérieur, toutefois, est limitée aux "contestations" en matière de résidence principale⁴⁵. Si, partant, la commune ne contredit nullement le ménage qui prétend habiter effectivement à un endroit donné, mais pointe plutôt le caractère illégal de cette installation (ou l'insuffisance des ressources du ménage ou encore l'absence de bail) à l'appui de son refus d'inscription, ce n'est pas auprès du Ministre de l'Intérieur que le ménage concerné devra s'en ouvrir⁴⁶.

30 Art. 2, §1er, al. 7, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

31 Art. 13, §3, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

32 Art. 13, §5, du Code bruxellois du logement.

33 *Police spéciale* du logement : art. 133 de la nouvelle loi communale.

34 *Police générale* du logement : art. 135 de la nouvelle loi communale.

35 Cf. M. MULLER et V. RAMELOT, "La marge de manœuvre de la commune", *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 70.

36 Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 15 mars 2006 relative à l'inscription provisoire dans les registres de la population. Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, n° 9, *M.B.*, 18 mai 2006.

37 Art. 16 du Code bruxellois du logement (et art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004), ainsi qu'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2004.

38 Voy. notamment C.E. (XIII réf.), 26 janvier 2005, Leroy et Postiau, n°139.837. Cf. N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 69 et s.

39 Cf. entre autres C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, Peluso, n°195.360. Voy. N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Bruxelles, Larcier, coll. *les Dossiers du Journal des tribunaux*, 2010.

40 Civ. Turnhout, 19 mai 2008, *T.M.R.*, 2009, p. 98.

41 M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 103.

42 Art. 8.

43 C.E. (VI), 26 mai 2008, Leclercq, n°183.377.

44 Art. 8, §2, de la loi du 19 juillet 1991. Cf. C.E. (VI), 25 octobre 2005, Gérard et Scimone, n°150.665.

45 Art. 8, §1er, al. 1er, de la loi du 19 juillet 1991.

46 C.E., 10 novembre 1992, n°40.978.



SOUS LA LOUPE

Quelle instance saisir alors ? Certes, on a là un acte administratif qui, comme tel, est susceptible d'être entrepris devant le Conseil d'État. Toutefois, celui-ci devra vraisemblablement décliner sa compétence dans la mesure où l'on a affaire, avec l'inscription de l'intéressé dans les registres de la population, à un authentique *droit subjectif*⁴⁷. Partant, les juridictions de l'ordre judiciaire (le tribunal de première instance en l'espèce) sont habilitées, elles, à trancher les litiges de ce type. Et si l'intéressé peut se prévaloir de l'urgence, il saisira avec fruit le président de ce tribunal en référé⁴⁸, lequel pourra condamner la commune à procéder à l'inscription, en assortissant le cas échéant son commandement d'une astreinte.

Il n'y a pas, en tous cas, que la décision explicite de refus d'inscription à pouvoir être contestée devant les instances

judiciaires ; le refus *tacite* de la commune est, lui aussi, concerné. On vise par là l'attitude d'une commune qui, sans repousser formellement la demande d'inscription, prend argument d'une surcharge de travail pour différer indéfiniment le moment de la traiter⁴⁹.



Au-delà des aspects techniques afférents au mécanisme de l'inscription provisoire, un véritable droit fondamental de l'être humain est en jeu ici : la liberté d'établissement⁵⁰. Que les différentes autorités en charge de cette matière ne perdent pas de vue cet arrière-fond indissociable⁵¹.



Nicolas Bernard

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

47 Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. Haubert *et Journ. proc.*, n°275, 1995.

48 Mons, 21 avril 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 138.

49 Civ. Bruxelles (réf.), 9 décembre 1992, *T. vreemd.*, 1993, p. 39.

50 Art. 12.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 13.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et al. 3 du *Préambule* de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

51 On compte, ainsi, relativement peu d'inscriptions provisoires en Région bruxelloise : 620 entre 2006 et 2011 (en chiffres cumulés), contre 23.523 à l'échelle du pays. Source : Service public fédéral Intérieur.