

L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ? (*)

1. On le sait, la commune a le devoir d'inscrire dans ses registres tout individu qui peut exciper d'une «résidence principale» sur son territoire. Il y va, pour l'intéressé, d'un enjeu à la fois social et administratif.

Quid, cependant, si l'occupation (permanente) du lieu convoité est proscrite par la loi, pour des motifs de sécurité ou de salubrité par exemple, ou encore d'urbanisme ou d'aménagement du territoire? L'administration communale reste-t-elle tenue alors par cette obligation d'inscription? Les pouvoirs publics, autrement dit, ne manqueraient-ils pas de cohérence en conférant via l'inscription une existence officielle à une situation (illégal) d'habitat qu'ils cherchent à combattre par ailleurs? Telle est la question, cardinale, que se propose d'instruire la présente contribution, à travers le prisme de l'inscription provisoire, solution médiane dégagée par le Roi pour régler ce genre de difficulté⁽¹⁾. Et si les différents motifs de prohibition seront envisagés, une place privilégiée sera réservée à la thématique de l'insalubrité.

I. POSITION DE LA QUESTION

2. Comment, tout d'abord, notre système juridique permet-il la reconnaissance au titre de résidence principale d'une habitation dont l'occupation est pourtant prohibée par la loi? L'appariement de ces deux concepts n'a-t-il pas, dès lors, quelque chose d'incongru ou, au minimum, d'inconséquent?

C'est que, précisément, la question de la résidence principale ne renvoie qu'à elle-même, sans avoir nul égard aux considérations liées au statut légal de l'établissement. Définie comme «le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage»⁽²⁾, la résidence principale ne peut dès lors être qu'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⁾. On a là une triangulation classique: l'inscription dans les registres de la population se base sur la résidence principale⁽⁴⁾, laquelle notion fait écho à la réalité même de l'installation. À preuve ou à témoin, les éléments d'appréciation que la réglementation livre, de manière indicative, pour évaluer ledit séjour relèvent, tous, du registre purement empirique (à savoir, «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 de ménage»⁽⁵⁾). Il n'est nullement fait référence, ici, à ce qui est fondé en droit, ou défendu.

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 une résidence secondaire (le phénomène va d'ailleurs «croissant», de l'aveu même du ministre concerné⁽⁶⁾), qui encore dans un équipement touristique sis dans une zone de loisirs... et à s'y maintenir suffisamment longtemps pour y passer, en définitive, la majeure partie de l'année. Illégal ou non, le fait façonne le droit (en matière d'inscription dans les registres de population), pour ainsi dire.

3. Sans que l'incise soit, au vu de ces développements, nécessaire *stricto sensu*, 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»⁽⁷⁾. Sans doute la pratique des administrations communales devait-elle laisser largement à désirer (au regard du texte de loi) pour que l'exécutif se soit décidé ainsi à opérer ce rappel à l'ordre, qui plus est en épinglant certaines situations particulières.

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 ans⁽⁸⁾. On a, là, toutes les apparences d'un «compromis»⁽⁹⁾.

Ce délai – maximal – a été conçu pour ménager à la commune le laps de temps nécessaire en vue de «met[re] fin à la situation litigieuse». Et si l'autorité communale n'y est pas parvenue dans le délai requis? L'inscription, alors, devient «définitive»⁽¹⁰⁾.

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

(*) «De voorlopige inschrijving in de bevolkingsregisters. De onwettige bezetting... ofwel de onwettigheid van de bezetting bannen?» (n.v.d.r.)

(1) Au 29 mars 2006, il semble que l'inscription provisoire concernait 11.457 personnes; il n'est cependant pas sûr que la statistique vise seulement le nombre d'individus (plutôt que, plus largement, le nombre de ménages, ou d'inscriptions provisoires). Voy. la réponse donnée le 28 juin 2006 par P. Dewael, ministre fédéral de l'Intérieur, à la question orale n° 12135 «Inscriptions provisoires dans les registres de la population» posée par K. Schryvers, *C.R.I. COMM.*, Ch. repr., sess. 2005-06, n° 51-1026, p. 14.

(2) Art. 3, al. 1^{er}, 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.

(3) Art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, 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, C.E. (VI), 4 décembre 2007, *Jouniaux*, n° 177.560, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 1^{er} février 1999, *J.T.*, 1999, p. 541.

(4) Art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 19 juillet 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.

(5) Art. 16, § 1^{er}, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(6) 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.

(7) Art. 16, § 2, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

(8) «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, est inscrit à titre provisoire pour une période maximum de trois ans» (art. 16, § 2, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992).

(9) Suivant le mot de J. CROONENBERGHS, «Les nouvelles dispositions en matière de registres de la population. Un mille pattes qui boîte de chaque pied», *Mouv. comm.*, 1992, p. 557.

(10) «L'inscription devient définitive si l'autorité judiciaire ou administrative n'a pas pris, dans les trois ans à compter de l'inscription, les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse» (art. 16, § 2, al. 4, de l'A.R. du 16 juillet 1992).

judiciaire» visant à «mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée»⁽¹¹⁾.

4. Sous une simplicité apparente, le texte de loi soulève de nombreuses interrogations, qui font l'objet de l'examen qui suit. En guise de prélude, il semble important néanmoins d'exposer *leratio legis* de ce mécanisme de l'inscription provisoire, aux fins d'éclaircir et mettre en perspective les interprétations techniques qu'on en tirera par la suite.

II. LA RATIO LEGIS DU MÉCANISME DE L'INSCRIPTION PROVISoire

1. Pourquoi l'inscription...?

5. Pourquoi donc, à la base, notre droit fait-il obligation aux communes (et, en particulier, au collège des bourgmestre et échevins⁽¹²⁾) de procéder à l'inscription d'un ménage qui s'est lui-même mis dans l'illégalité en s'implantant dans une habitation impropre à l'occupation permanente? Dépositaires présumées du bien public, les autorités ne se contredisent-elles pas en agissant de la sorte? Quatre registres d'explication doivent, ici, être avancés.

6. D'abord, l'inscription dans les registres de la population d'une commune (lesquels comprennent à la fois le registre de la population en tant que tel et le registre des étrangers⁽¹³⁾, les deux alimentant – avec d'autres sources – le registre national des personnes physiques⁽¹⁴⁾) constitue pour le ménage non pas une faveur, mais un véritable droit subjectif. À cet égard, la Cour de cassation a opportunément rappelé que «le droit subjectif de l'intéressé d'être inscrit sur le registre de la population», revient à pouvoir «exiger de l'autorité pareille inscription lorsqu'il remplit les conditions légales»⁽¹⁵⁾.

Incontestable droit subjectif, l'inscription dans les registres de la population constitue en même temps une obligation pour l'individu⁽¹⁶⁾ puisque «toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume» doit, dans les huit jours de l'installation effective, «en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer»⁽¹⁷⁾.

7. En sens inverse, ensuite, l'absence d'inscription a pour effet de placer l'individu dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif, dès lors que de nombreuses réglementations font de cette inscription formelle, précisément, le pivot de l'application de leurs dispositions. La chose se vérifie aussi bien en matière judiciaire⁽¹⁸⁾ que d'assurance soins de santé⁽¹⁹⁾, de garantie de revenus aux personnes âgées⁽²⁰⁾, de détermination du taux (isolé ou cohabitant) de certaines prestations sociales⁽²¹⁾, etc.

Parfois, c'est le concept de résidence principale qui est mobilisé plutôt⁽²²⁾, singulièrement pour ladite détermination du taux des allocations sociales⁽²³⁾. Certes non définie dans les réglementations en question, cette notion réfère néanmoins – de manière tacite ou non⁽²⁴⁾ – à la procédure d'inscription dans les registres de la population, laquelle prend appui sur cette même notion; même si, dans ce cadre, l'inscription ne constitue pas une preuve décisive de cette résidence principale, on a tout de même affaire à une présomption lestée d'un poids certain.

Ne serait-ce donc que pour cette raison (éviter de précariser davantage encore les ménages démunis en les soustrayant à toute visibilité administrative), l'inscription dans les registres s'avère cardinale⁽²⁵⁾.

Présentée souvent⁽²⁶⁾ – mais à tort (comme l'a fait remarquer le Conseil d'État⁽²⁷⁾) – comme une «domiciliation»⁽²⁸⁾, l'inscription n'est certes pas indispensable au sens strict pour postuler une aide auprès du C.P.A.S. par

(22) Art. 14, § 3, al. 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et art. 57bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *err.* 26 novembre 1976. Voy. de manière générale M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, «L'ancien et le nouveau: comparaison entre la loi nouvelle et le régime du minimum de moyens d'existence», *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 82 et s.

(23) Art. 59, al. 1^{er}, de l'A.M. du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 25 janvier 1992, *err.*, 8 avril 1992 et 11 juin 1992 et art. 7, § 3, al. 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 1^{er} avril 1987. Cf. sur la question N. STERCKX, «Notion de cohabitation pour les C.P.A.S.: (im)possible détermination?», *C.P.A.S.*, 2011, n° 5, p. 73 et s. et N. BERNARD, «De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant)», *J.T.*, 2011, p. 487 et s.

(24) Voy. les art. 3 et 9 de l'A.R. du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 27 juin 2003, à lire en lien avec l'art. 7, § 3, al. 2, de la loi du 27 février 1987.

(25) Aussi a-t-on été surpris – pour dire le moins – de lire, sous la plume du précédent Ministre wallon du logement, la volonté de soumettre à la discussion «la possibilité de supprimer la disposition fédérale interdisant le refus de domiciliation», l'édile considérant que «le refus de domiciliation constituerait une arme précieuse pour lutter contre l'installation dans des logements frappés d'arrêts d'insalubrité» (réponse donnée le 28 juillet 2006 par A. Antoine à la question écrite sur «Les logements déclarés inhabitables» posée par E. Stoffels, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. 2005-06, n° 185).

(26) Cf. notamment l'art. 18, § 3, du Code bruxellois du logement.

(27) C.E. (IV), 25 octobre 1995, VAN DER PLAS, n° 56.024 et art. 37decies de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 27 août 1994, *err.* 13 décembre 1994, entre autres De Meuter, n° 56.024, cons. 2.1.2.1.

(28) Ni la loi du 19 juillet 1991 ni l'A.R. du 16 juillet 1992 ne retiennent en effet le terme «domicile», notion de droit civil essentiellement, mobilisée par tout Belge pour «l'exercice de ses droits civils» et qui se définit comme le lieu où l'intéressé «a son principal établissement» (art. 102 C. civ.). Il n'empêche, la loi sur le bail à loyer, enchâssée dans le même C. civ., se réfère non au domicile mais, comme les deux réglementations précitées, au concept de résidence principale; voy. la section 2 («Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur») du chapitre II («Du louage des choses») du titre VIII («Du contrat de louage») du livre III («Des différentes manières dont on acquiert la propriété») du C. civ., section introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du C. civ. relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

(11) «Si dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive» (art. 16, § 2, al. 3, de l'A.R. du 16 juillet 1992).

(12) Art. 4, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(13) Art. 1 à 3 de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(14) Art. 2, al. 1^{er}, de la loi du 8 août 1983.

(15) Cass. 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. HAUBERT et *Journ. proc.*, n° 275, 1995, p. 26, note F. TULKENS. Voy. également Anvers, 1^{er} décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. LUST, ainsi que Liège (I) 5 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 395.

(16) Fors le fonctionnaire international.

(17) Art. 7, § 1^{er}, al. 1^{er}, et § 4, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(18) Art. 36 C. jud.

(19) Art. 9, al. 1^{er}, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 27 août 1994, *err.* 13 décembre 1994. Voy. également l'art. 37decies, § 1^{er}.

(20) Art. 2, 4^o, et 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001.

(21) Art. 124, § 2 et 3, et 225, § 4, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, *M.B.*, 31 juillet 1996. Voy. également l'art. 123, al. 2.

exemple⁽²⁹⁾. Sans inscription, en revanche, la personne éprouve des difficultés à recevoir du courrier administratif (assignations en justice, recommandés, avis de saisie, etc.). Par ailleurs, il se voit exclu *de facto* de l'exercice de certains droits, comme le droit de vote (non inscription sur la liste des électeurs)⁽³⁰⁾. Enfin, il risque de connaître des retards importants dans le versement de ses allocations sociales (quand celles-ci sont bien délivrées), en raison des conflits de compétence territoriale entre C.P.A.S.⁽³¹⁾ qui peuvent paralyser la procédure⁽³²⁾. Le refus d'inscription, en un mot, exacerbe les difficultés financières déjà existantes.

8. Par ailleurs, les registres de la population n'ont nullement pour vocation de sanctionner des occupations illégales; leur rôle ne consiste point à reconnaître la validité de l'implantation (et, en creux, à empêcher les installations disqualifiées par la loi). Il ne s'agit pas, autrement dit, d'instrumentaliser les registres et de leur faire servir une autre fin que celle qui leur est assignée. «La politique en cette matière [aménagement du territoire], en matière de logement ou en matière sanitaire ne peut [...] pas être conduite via la législation relative aux registres de la population», confirme la circulaire ministérielle du 15 mars 2006⁽³³⁾.

Plus prosaïquement, mais de manière non moins importante (sur le plan statistique), ces registres poursuivent l'objectif de refléter de manière aussi fine que possible la présence effective des habitants sur le sol de la commune. Descriptifs plutôt que prescriptifs, ils se veulent la photographie la plus fiable de la population communale, *hic et nunc*.

Et, en amont, à quoi peut bien servir alors cet exercice de «radioscopie» démographique? Il répond lui-même à une

triple préoccupation. On cherche, d'abord, à s'assurer de la bonne congruence entre les répertoires communaux et la réalité dont ils sont censés rendre compte, en vue de fournir au pouvoir local la connaissance empirique sans laquelle se révélerait hasardeuse l'élaboration de ses différentes politiques. Il n'est pas possible, ensuite, de confectionner un budget communal si l'on n'a pas identifié, à la base, les contributeurs fiscaux concernés (ni, au demeurant, si l'on ignore le nombre d'utilisateurs potentiels des crédits sociaux). Enfin, dans un but d'efficacité assumé, il importe pour les pouvoirs publics de pouvoir toucher la personne là où elle se trouve et de la joindre rapidement⁽³⁴⁾.

9. Il est, enfin, un quatrième argument susceptible de justifier l'obligation pesant sur les communes d'inscrire malgré tout en leurs registres un individu «mal logé». C'est qu'il n'appartient théoriquement pas à un niveau de pouvoir de contrôler l'application de règles promues par un autre niveau de pouvoir. De fait, la matière de la «salubrité» par exemple, nommément citée par l'arrêté royal du 16 juillet 2002, relève principalement des attributions fédérales (par l'entremise de la loi sur le bail de résidence principale⁽³⁵⁾) ou régionales (par le truchement de sa compétence d'ensemble en matière de logement⁽³⁶⁾), mais généralement pas communales (hors la dimension hygiénique)⁽³⁷⁾. On ne voit pas, dès lors, à quel titre l'administration communale se piquerait de refuser une inscription au nom de sa propre appréciation des prescrits fédéraux ou régionaux, se substituant de la sorte à l'entité compétente.

À titre d'illustration, la vérification à Bruxelles de la conformité des biens aux standards de qualité (nombreux et techniques) s'opère, dans le respect de règles procédurales et de fond particulièrement rigoureuses, par le biais d'inspecteurs spécialement formés à cet effet⁽³⁸⁾. Sans même parler de leur habilitation légale⁽³⁹⁾, il n'est pas sûr que les agents communaux puissent, *ex abrupto*, endosser de tels habits⁽⁴⁰⁾.

2. ...et pourquoi provisoire?

10. Sans contredit, les différents arguments précités fondent cette obligation d'enregistrement; pourquoi alors, de la part du Roi, avoir affecté à cette inscription un caractère uniquement provisoire? Simplement, comme déjà esquissé, il y avait lieu de limiter dans le temps la situation proprement schizophrénique qui voit coexister une installation que la loi réprouve et une acceptation administrative par les autorités communales. On peut, pour des motifs humanitaires et statistiques, fermer les yeux en quelque sorte sur une implantation illégale, mais il ne s'agirait pas de prolonger outre mesure cette tolérance ni de rendre par trop visible ce grand écart des normes.

En filigrane, se dessine le sort naturel réservé par le gouvernement à l'inscription provisoire: prendre fin au plus

(29) Cf. art. 3, 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 et, en creux, art. 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976. «Le critère de résidence effective prévu par l'art. 1^{er} de la loi organique du 8 juillet 1976 fait référence à une situation de fait indépendamment de toute formalité juridique et notamment de l'inscription dans les registres de la commune. Ce serait ajouter à la loi d'exiger une telle inscription comme condition d'octroi de l'aide sociale» (Trib. Trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). «Toute personne qui se trouve dans les conditions pour bénéficier du minime doit en bénéficier effectivement, qu'elle ait ou non un domicile, une résidence ou un abri» (Trib. Trav. Bruxelles, 29 juin 1992, *Chr. D.S.*, 1993, p. 177, obs. J. FIERENS). Voy. également C.E., 6 juin 1990, n° 35.054 et J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117, C.E., 4 avril 1986 ainsi que Trib. Trav. Arlon, 22 mai 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1005 et Cour Trav. Liège, 22 juin 1998, *Chr. D.S.*, 2000, p. 170. Cf. encore Ph. VERSAILLES et M. VAN RUYMBEKE, «Le regard des juridictions du travail sur la loi concernant le droit à l'intégration sociale», *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale: promesses et ambiguïtés*, sous la direction de M. Bodart et X. Theunis, Bruxelles, La Chartre, 2005, p. 82 et s., ainsi que L. BLANCKAERT et A. LAHLALI, «Mensenzonderwettigverblijf. Over wie hebben we het en wat zijn hun rechten?», *O.C.M.W.-Visies*, 2003, 1^{ère} partie, n° 3, p. 65 et s. et 2^{ème} partie, n° 4, p. 22 et s.

(30) Voy. sur la question S. DE TAYE et F. VAN ACKER, «Over het recht op permanente bewoning van een weekendverblijf», note sous Civ. Termonde, 18 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-98, p. 269 et s.

(31) Cf. art. 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S., *M.B.*, 6 mai.

(32) «En l'absence d'inscription, le C.P.A.S. compétent est celui de la commune de la résidence effective. La détermination de C.P.A.S. compétent ne peut aboutir à mettre à néant l'existence même du droit à l'aide sociale» (Trib. Trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). Voy. Ph. VERSAILLES, «La longue marche des sans-abri», *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, sous la direction de G. BENOÎT, H. FUNCK, et P. JADOUL, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 1996, p. 111 et s.

(33) 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.

(34) Cf. Anvers, 30 mai 2002, *N.j.W.*, 2002, p. 209, note.

(35) Loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du C. civ. relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

(36) Art. 6, §1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980. Voy. également la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

(37) Voy. *infra* n° 27.

(38) Cf. N. BERNARD et Fr. DEGIVES, «La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique», *Pyramides* (revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'ULB), 2009, p. 267 et s.

(39) Voy. *infra* la situation en Wallonie et en Flandre (n° 35).

(40) «Il n'est en tous cas pas question de confier aux services d'inspection communaux le pouvoir de contrôler le respect des dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire» (Ph. VERSAILLES, «Chez soi quelque part: vers le droit à la résidence?», *Chr. D.S.*, 1993, p. 170).

vite, par l'éradication de «la situation irrégulière ainsi créée»⁽⁴¹⁾. En même temps dès lors qu'elle stabilise la condition du ménage mal logé, l'inscription provisoire constitue un coup d'accélérateur indéniable pour la mise hors circuit d'une telle habitation (ce qui entraînerait, sub-séquemment, l'éviction de ses habitants) ou bien, en sens inverse, sa réhabilitation. À partir du moment où il accueille officiellement des gens (la majeure partie de l'année), ce logement ne peut plus continuer à évoluer ainsi en marge de la loi; celui-ci doit être soit réparé (s'il s'agit d'infractions à des règles de salubrité par ex.⁽⁴²⁾), soit fermé (auquel cas il importe de mettre expressément au courant le ménage du caractère précaire de son installation, afin qu'il puisse anticiper une sortie des lieux et prendre le temps nécessaire pour trouver un logement dont l'occupation est, là, permise).

III. LE CHAMP D'APPLICATION RATIONE MATERIAE DE L'INSCRIPTION PROVISOIRE

11. La *ratio legis* de l'inscription provisoire ainsi décrite, il est temps maintenant d'entrer dans le détail de ses dispositions, en commençant par étudier son champ d'application matériel. À quels types de biens, concrètement, s'applique ce mécanisme? Concerne-t-il l'ensemble des logements marqués, peu ou prou, par une quelconque illégalité?

On l'a dit, 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»⁽⁴³⁾. Cette liste est-elle simplement indicative? Et à quelle(s) réglementation(s) particulière(s) renvoie-t-elle? Détaillons.

1. Une liste limitative?

12. Concernant tout d'abord le caractère limitatif ou non de l'énumération en question, deux interprétations peuvent se dégager du texte.

a) pro

13. D'un côté, les termes du prescrit légal sont assez explicites dans le sens d'un caractère limitatif; l'aurait-il voulu autrement que le gouvernement aurait alors mobilisé un vocable du type «notamment» ou «entre autres». Par ailleurs, rien dans la circulaire du 15 mars 2006 ne permet de tirer du texte réglementaire une valeur qui ne serait qu'illustrative⁽⁴⁴⁾. Rédigé quatorze ans après l'arrêté royal, ce texte aurait pu conférer une extension sémantique à ces dispositions, histoire de leur faire épouser des développements récents; or, il n'en est rien.

Il s'en infère que le logement frappé d'illégalité pour d'autres mobiles (que ceux qui sont limitativement énumérés) ne serait théoriquement pas concerné alors par l'inscription provisoire. Certes, les matières répertoriées par l'arrêté couvrent déjà un large champ. Quid, cependant, du squat par exemple? Ses occupants ne seraient-ils pas susceptibles de bénéficier de l'inscription provisoire?

14. En poussant la réflexion un peu plus loin, on peut se demander ce qu'il en est également de normes telles que celles qui ont trait à la performance énergétique des bâtiments. Ces dernières, en effet, ne se déclinent pas que dans

le registre purement informatif (la certification⁽⁴⁵⁾); elles agissent aussi sur le mode prescriptif, vis-à-vis des constructeurs notamment⁽⁴⁶⁾. Il est vrai que ces impositions ne vont pas aujourd'hui, en cas d'inobservation, jusqu'à appeler la fermeture du bien mais, à la réflexion, les règles fédérales de salubrité non plus, au sens strict⁽⁴⁷⁾. mais qui sait si, demain, il n'en ira pas ainsi?

Naturellement, la montée en puissance d'impératifs de ce type ne pouvait pas être anticipée en 1992, mais ne conviendrait-il pas, vingt ans plus tard, d'ouvrir le débat sur une éventuelle actualisation des motifs légaux susceptibles de donner lieu à inscription provisoire?

b) contra

15. D'un autre côté, toutefois, le mécanisme de l'inscription provisoire requiert d'être lu en relation 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»⁽⁴⁸⁾. Or, en dépit d'une formulation similaire, cet alinéa ne saurait aucunement, lui, 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. En dehors de ce cas de figure, l'administration communale doit procéder à l'inscription⁽⁴⁹⁾. La constatation de la résidence principale de l'intéressé constitue l'unique condition mise à l'inscription de celui-ci⁽⁵⁰⁾. Il s'agit en définitive d'une compétence dite liée⁽⁵¹⁾.

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⁽⁵²⁾.

16. Pour importantes soient-elles dans un autre contexte, les considérations afférentes au caractère légal ou non de cette installation sont totalement étrangères à la présente

(45) Voy. notamment les 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, ainsi que l'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.*, 1^{er} mars 2011.

(46) Voy. notamment les art. 6 et s. de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 11 juillet 2007, ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 5 février 2008.

(47) Voy. *infra* n° 26.

(48) Art. 16, § 2, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(49) Aussi la lecture du site internet du Ministère de l'Intérieur suscite-t-elle une certaine surprise: «dans la mesure où des infractions à la réglementation sur l'urbanisme seraient commises, la procédure d'inscription provisoire est possible, mais non obligatoire, dans le chef de la commune» (souligné par nous). Déconvenance, on ne l'est pas moins en découvrant cette déclaration issue du précédent Ministre wallon du logement, pour qui «on peut toujours refuser des inscriptions, mais pour d'autres raisons. Le fait, par exemple, que [...] la maison ne présente pas les caractéristiques techniques d'une seconde habitation, comme par exemple, il faut qu'il y ait un compteur d'eau, un compteur électrique, une porte séparée» (réponse donnée le 19 juin 2006 par A. Antoine à la question orale sur «La question des logements déclarés inhabitables» posée par P. Wacquier, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. 2005-06, n° 132, p. 43).

(50) Art. 11, al. 1^{er}, 2^o, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(51) Voy. entre autres Anvers, 1^{er} décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. LUST.

(52) De fait, une «attention particulière sera portée à la vérification de la résidence principale» en pareil cas (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).

(41) Art. 16, § 2, al. 3, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(42) D'autres types de mesures doivent s'envisager pour les infractions aux règles urbanistiques ou d'aménagement du territoire.

(43) Art. 16, § 2, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(44) 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.

question. Et ce, que le motif d'illégalité ait été prévu par l'arrêté (sécurité, salubrité, urbanisme ou aménagement du territoire) ou non. Ces mobiles sont cités à titre simplement illustratif; partant, les alinéas qui les mentionnent⁽⁵³⁾ ne sauraient vider de son sens le principe même de l'inscription (basée sur la résidence principale exclusivement), énoncé plus haut dans l'arrêté⁽⁵⁴⁾.

Il n'est pas sans utilité à cet égard de signaler que les communes recourent parfois à d'autres expédients pour repousser une demande d'inscription. Pas davantage conformes à la loi, ceux-ci ont n'ont plus trait au logement proprement dit, mais au ménage lui-même (l'insuffisance des ressources pécuniaires de l'intéressé est parfois invoquée, par ex.) ou encore, s'agissant d'un locataire, à l'accord prétendument obligatoire du bailleur (accord que matérialise un contrat de bail en bonne et due forme et dont l'absence est alors utilisée par certaines localités à l'appui de leurs refus⁽⁵⁵⁾). Ou encore, indépendamment toujours de la légalité de l'installation, c'est le caractère atypique du lieu où a trouvé à s'abriter la résidence principale (péniches, hôtels, ...) qui braque les administrations communales, surtout s'il s'agit de structures collectives⁽⁵⁶⁾ (foyers d'hébergement, maisons d'accueil, hôpitaux, ...)⁽⁵⁷⁾.

17. Si, en définitive, l'on admet que l'alinéa en question sur le refus d'inscription revêt un caractère non exhaustif, il doit en aller de même logiquement avec les motifs d'illégalité qui «enclenchent» le dispositif de l'inscription provisoire. Cette dernière est toujours acquise dès lors (à moins naturellement, à nouveau, que l'intéressé n'habite pas effectivement là).

Au demeurant, seul le caractère provisoire de l'inscription est renseigné par la commune dans ses registres, et nullement la raison qui a valu au ménage de ne pas bénéficier de suite d'une inscription définitive⁽⁵⁸⁾. Cette circonstance tend, à nouveau, à minorer l'importance à attacher aux motifs exacts d'illégalité en tant que tels.

18. En tout état de cause, conférer un caractère limitatif au mécanisme de l'inscription provisoire soulève la difficulté supplémentaire suivante, en forme d'aporie: que signifierait concrètement, pour le logement visé, de se voir écarté du champ d'application de ce dispositif. Est-ce à dire que son occupant jouira, automatiquement, d'une inscription définitive? Ou, à tout à l'inverse, la commune sera-t-elle fondée alors à ne pas déférer à la demande d'inscription, fût-elle provisoire?

Aucune des branches de l'alternative ne semble satisfaisante. En effet, la première option revient à introduire une inégalité de traitement difficilement justifiable entre les situations d'irrégularité (et, plus spécifiquement, à créer un régime de faveur pour les mobiles non cités par l'arrêté). La seconde, pour sa part, priverait d'adresse un certain nombre de ménages, ce qui entrerait en contradiction flagrante avec la philosophie même de la réglementation⁽⁵⁹⁾.

19. À la limite, la question du caractère fermé ou non de cette liste apparaît secondaire. C'est que, même pour des motifs expressément énoncés par l'arrêté, certaines communes refusent mordicus d'inscrire. C'est ce déni d'application qui a motivé le Ministre de l'Intérieur à rédiger en 2006 une circulaire, dans laquelle il est au regret de «constater que les communes n'appliquent encore que trop peu cette procédure d'inscription provisoire». Il ne s'agit cependant pas d'un texte à portée interprétative, puisque «la réglementation en matière d'inscription provisoire est suffisamment claire». Il convient bien plutôt de «rappeler une nouvelle fois» la réglementation, tout en invitant les pouvoirs locaux à en faire une «application rigoureuse et correcte»⁽⁶⁰⁾. Il est vrai que les logements (illégaux) en question sont généralement brigüés par des ménages précarisés. Sous couvert de défense de l'intérêt général et du souci de la dignité humaine, certains pouvoirs locaux entendent surtout, en fait, écarter et dévier vers l'entité voisine une population qui ne contribue que peu aux recettes fiscales de la commune tout en consommant force budgets sociaux. Or, «si le droit de s'opposer à la prise de résidence de membres indésirables n'existe plus, on ne peut plus exiger de la communauté qu'une relation équitable et solidaire s'établisse entre elle et l'individu»⁽⁶¹⁾.

Signalons, pour être de bon compte, que ce déficit d'application se traduit parfois pas la prise d'une inscription définitive, d'emblée. Les communes concernées veulent, par la, éviter aux occupants une éviction dont la mise en œuvre ne peut être qu'accélérée par l'inscription provisoire⁽⁶²⁾. La chose, toutefois, reste marginale.

2. Quelles règles de «sécurité» et de «salubrité»?

20. Que recouvre exactement, ensuite, les «motifs de sécurité [et] de salubrité»⁽⁶³⁾ qui, tout en prohibant l'occupation permanente dans le lieu en question, enclenchent la procédure d'inscription provisoire?

En premier lieu, on songe aux arrêtés d'inhabitabilité prononcés par le bourgmestre. Ce lien s'indique pleinement dès lors que, à l'époque de l'adoption de l'arrêté royal sur

(53) Art. 16, § 2, al. 1^{er} et 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(54) Art. 16, § 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(55) À cet égard, la disposition du bail défendant au locataire de se domicilier dans les lieux loués constitue un abus de pouvoir évident. Est permise, en revanche, la clause interdisant l'affectation du logement à la résidence principale du preneur, pourvu qu'elle soit «appuyée par une justification expresse et sérieuse, relative notamment à la destination naturelle des lieux» ou, avec des accents qui ne vont pas sans rappeler le régime – décrit plus bas – de la radiation d'office, «accompagnée de l'indication de la résidence principale du preneur au cours du bail» (art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ.). Voy. pour une illustration Civ. Bruges (X), 27 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 57, obs. M. Vlies.

(56) Cf. entre autres M. BEYS, «L'inscription des étrangers à la commune», *Parole à l'exil* (trimestriel de Caritas international), juillet-décembre 2010, p. 16.

(57) Ce n'est cependant pas parce qu'ils habitent à la même adresse que les différents pensionnaires doivent alors être considérés, sur le plan des allocations sociales, comme des «cohabitants» nécessairement.

(58) Voy. la réponse donnée le 31 août 2006 par P. Dewael, ministre fédéral de l'Intérieur, à la question écrite n° 1044 «Communes. – Zones de logements de week-end. – Inscriptions provisoires. – Arrondissements de Turnhout, Malines et Anvers» posée par M. Taelman, *B.Q.R.*, Ch. repr., sess. 2005-06, n° 51-133, p. 26269.

(59) «Accorder aux communes la faculté de refuser l'inscription de personnes dont la résidence est administrativement irrégulière, peu salubre ou jugée trop précaire, violerait, sur le plan administratif, la mission légale de bonne tenue à jour des registres» (Ph. VER-SAILLES, «Chez soi quelque part: vers le droit à la résidence?», *Chr. D.S.*, 1993, p. 170).

(60) Circulaire précitée du Ministre de l'Intérieur du 15 mars 2006.

(61) G. SIMMEL, *Les pauvres*, Paris, P.U.F., 1998, p. 32.

(62) Voy. le *vade-mecum* «Maîtrise des entrées et prévention des nouvelles installations. Domiciliation provisoire» rédigé à l'attention des communes par la cellule Action pilote intégrée campings (APIC) sous l'égide de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DIIS) de la Région wallonne, 2006, p. 8.

(63) «Toutefois, 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, est inscrit à titre provisoire pour une période maximum de trois ans» (art. 16, § 2, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992).

les registres (1992), les normes régionales de qualité⁽⁶⁴⁾ n'avaient pas encore été promulguées, pas davantage que les prescrits fédéraux⁽⁶⁵⁾ (même si le principe, là, venait d'être acquis⁽⁶⁶⁾).

21. Intuitivement, on pourrait dire aussi que l'expression fait écho aux «exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité» édictées dans le cadre de la loi fédérale sur les baux de résidence principale⁽⁶⁷⁾. Comme on vient de le mentionner, l'arrêté royal de 1992 relatif aux registres de la population n'a-t-il pas été pris dans la foulée immédiate de celle-ci (un an à peine plus tard)?

Certes, il n'est fait nulle mention, au sein de cet arrêté, des normes dites d'habitabilité spécifiquement. Est-ce à dire que les règles afférentes à la fermeture à clef des pièces d'habitation privatives⁽⁶⁸⁾, par exemple, n'entreraient aucunement en ligne de compte? La réponse n'évite pas l'ambiguïté. D'un côté, il arrive de tenir les critères d'habitabilité pour englobés dans le «chapeau» générique de la salubrité (comme en Région wallonne⁽⁶⁹⁾), de sorte que l'omission n'apparaîtrait point délibérée. D'un autre côté, cependant, le fait que l'arrêté refuse justement de fonder l'ensemble des prescriptions en matière de qualité des logements dans l'étiquette de la salubrité (puisqu'il mentionne également, à côté, le paramètre de la «sécurité») peut donner à penser qu'il s'agirait d'une exclusion assumée.

On peine toutefois à distinguer ce qui justifierait alors cette inégalité de traitement entre normes, sauf à considérer que les exigences d'habitabilité sont, pour l'intégrité physique des occupants par exemple, d'une importance moindre. En tout état de cause, le label de non exhaustivité à accoler à l'énumération des règles dont la violation ouvre le droit à l'inscription provisoire conduit à relativiser l'enjeu même de cette discussion.

22. Inexistantes encore à l'époque de l'adoption de l'arrêté royal⁽⁷⁰⁾, les normes régionales de qualité, cette fois, doivent-elles être prises également en considération? Que se passerait-il, en d'autres termes, si ce n'est pas à la réglementation fédérale que le logement contrevient, mais aux prescriptions prises par les entités fédérées? L'inscription provisoire est-elle toujours envisageable? L'hypothèse, en tous cas, n'est pas d'école dans la mesure où, conçus volon-

tairement à minima (afin de ne pas empiéter sur les compétences des Régions⁽⁷¹⁾), les standards fédéraux sont sensiblement moins stricts que leurs homologues régionaux.

Ici, la chose n'est pas douteuse: ces derniers doivent être considérés comme pleinement intégrés dans le champ de la «salubrité» visée par l'arrêté royal de 1992. D'abord, parce que le terme est généralement repris tel quel par les réglementations des entités fédérées concernées⁽⁷²⁾. Eu égard, ensuite, à la relative sévérité des exigences régionales de qualité (comparativement aux critères fédéraux), on réduirait, en les écartant, le mécanisme de l'inscription provisoire à une portion tout à fait congrue; n'y auraient plus droit que les habitants d'un logement méconnaissant les normes fédérales de qualité sans attenter aux règles régionales, cas de figure extrêmement rare en pratique.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que les normes non incluses dans l'arrêté royal de 1992 doivent, en cas de non-respect, permettre elles aussi une inscription provisoire. La philosophie de l'arrêté ne consiste-t-elle pas à recenser un maximum de ménages et, subséquentement, à empêcher qu'ils glissent dans un anonymat administratif lourd de conséquences?

La question, de toute façon, pourrait bien se régler d'elle-même puisque la loi fédérale (sur le bail de résidence principale) trace, depuis peu, un lien exprès vers lesdites prescriptions régionales. Désormais, en effet, c'est «sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences [que] le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité»⁽⁷³⁾.

23. De toute façon, l'enjeu de l'extension exacte à conférer aux règles de salubrité requiert ici aussi d'être relativisé dans la mesure où, à notre estime, les motifs d'irrégularité (de l'occupation permanente d'un tel logement) sur la base desquels une inscription provisoire s'obtient sont coiffés d'un caractère simplement indicatif.

24. On le voit, les règles communale, régionales et fédérales en matière de salubrité sont, chacune, à prendre en ligne de compte pour l'inscription provisoire. Cette communauté de destin ne doit cependant oblitérer la différence foncière qui les sépare quant à leurs secteurs d'application respectifs. Alors que les réglementations issues de l'autorité

(64) 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, arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999 (remplacé depuis lors par l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22° bis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007) et arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998.

(65) A.R. du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble 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.

(66) Art. 2, al. 1^{er} (devenu art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}) de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ., section introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du C. civ. relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

(67) Art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ.

(68) Art. 7, al. 1^{er}, de l'A.R. du 8 juillet 1997.

(69) Lire conjointement les al. 1 et 2 de l'art. 3 du Code wallon du logement.

(70) Voy. *supra* n° 20.

(71) Ainsi, se prononçant sur l'avant-projet de la loi du 13 avril 1997 modifiant la loi la loi du 20 février 1991, la section de législation du Conseil d'État confirmait que «le bail à loyer constitue une matière relevant des compétences résiduelles de l'État [...]». L'autorité fédérale est compétente pour imposer au bailleur des obligations relatives au bien loué [...]. L'autorité fédérale n'entrave pas la mise en œuvre, par les Régions, de leurs compétences en matière de logement, dès lors que, d'une part, elle se borne à imposer des exigences élémentaires de salubrité [...] et que, d'autre part, elle ne touche pas au régime de sanctions qui s'attachent à la méconnaissance des dispositions régionales» (projet de loi modifiant certaines dispositions en matière de baux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-97, avis du Conseil d'État du 23 septembre 1996, n° 717/1, p. 24). Le législateur fédéral demeure donc libre de lier la mise en location à la satisfaction, par le bien concerné, d'une série de critères de qualité, pourvu que ces derniers ne définissent qu'un «seuil minimal de salubrité», étant entendu que «les Régions restent libres d'augmenter ce seuil dans le cadre de leur mission de lutte contre l'insalubrité» (Ch. MERTENS, «Le Code du logement: point d'appui et de rupture – évolution», *R.R.D.*, 1997, n° 85, p. 121).

(72) Voy. les art. 3 et 4 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003, ainsi que l'intitulé même de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007.

(73) Art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ., complété par l'art. 101, 1°, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voy. notamment N. BERNARD, «Le bail à loyer en 2009: à la croisée des chemins», *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2009, p. 9 et s.

fédérale et des entités fédérées ne concernent, en Région bruxelloise à tout le moins⁽⁷⁴⁾, que le segment de la location, le bourgmestre est appelé (dans le cadre de la police générale du logement) à intervenir, lui, sur *l'ensemble* du bâti, quel que soit le statut juridique de l'occupant (locataire ou propriétaire), et indépendamment même de l'affectation résidentielle de l'immeuble en question. Incontestablement circonscrite (par rapport aux deux autres niveaux de pouvoir) quant à la compréhension même du concept d'insalubrité, comme on l'a vu, la compétence de la commune en la matière se révèle bien plus large pour ce qui est du patrimoine immobilier couvert.

3. L'expression «dont l'occupation permanente n'est pas autorisée» en question(s)

25. D'autres difficultés, d'ordre sémantique à nouveau, sont à épingle au sein l'arrêté royal de 1992. D'abord, l'inscription provisoire n'est accordée qu'aux ménages habitant un logement dont l'occupation «permanente» n'est pas autorisée (pour les motifs précités de sécurité et de salubrité, entre autres)⁽⁷⁵⁾. Le choix de cet adjectif ne laisse cependant pas de surprendre. Quelle acception temporelle précise ce vocable est-il censé recouvrir? Et n'y a-t-il pas, là, quelque contradiction avec la notion même de la résidence principale (source exclusive de l'inscription, pour rappel), vue officiellement comme le séjour effectif sur le territoire d'une commune «durant la plus grande partie de l'année» (et non l'intégralité)⁽⁷⁶⁾?

Plus fondamentalement, la contravention aux règles de qualité des logements ne requiert aucune durée pour advenir. Ce n'est pas la persistance d'une situation insalubre qui expose le bailleur à des sanctions, mais le simple fait de faire occuper l'habitation litigieuse... et même de la proposer à la location, avant même toute signature de contrat ou entrée dans les lieux⁽⁷⁷⁾. De fait, l'intégrité physique est susceptible d'être mise en péril *immédiatement* dans un bien lourdement dégradé, et le sens même de l'intervention des autorités commises au contrôle de la qualité du bâti consiste à prendre place le plus en amont possible, sans attendre la survenance du drame (explosion de gaz, intoxication au monoxyde de carbone, effondrement de l'immeuble, etc.).

Ensuite de quoi, l'épithète «permanent» concerne probablement plutôt l'occupation prohibée pour des raisons *urbanistiques*: résidences dites de week-end, secondes résidences et autres chalets sis dans des infrastructures touristiques⁽⁷⁸⁾.

26. Dans la ligne, et plus en amont encore, il se peut que l'occupation d'un bien insalubre elle-même, permanente ou non, ne soit nullement prohibée en soi. Certes, les Régions ont, par l'entremise de leurs codes du logement respectifs,

érigé le manquement aux règles de qualité en infraction (administrative⁽⁷⁹⁾ ou pénale⁽⁸⁰⁾), de sorte que ladite occupation doit, en effet, être tenue pour illégale et, partant, le bien fermé. À la nuance près que ce ne n'est pas l'installation proprement dite qui bafoue la loi, mais bien l'état du logement. En revanche, la violation de critères *fédéraux* de salubrité ne fait encourir au bailleur que des sanctions de nature civile (résolution du bail ou réalisation obligatoire des travaux, au choix du preneur)⁽⁸¹⁾.

Le juge saisi de cette question ne dispose donc point du pouvoir de retirer le logement du circuit locatif... et l'a d'autant moins que le locataire peut, au contraire, exiger l'exécution forcée du contrat (avec réduction du loyer dans l'attente de la mise en œuvre des travaux⁽⁸²⁾), ce qui peut l'inciter à privilégier cette solution). *Stricto sensu*, on n'a donc pas affaire ici, pour reprendre les termes de l'arrêté, à une habitation «dont l'occupation permanente n'est pas autorisée» (pour des motifs de salubrité). Nul doute pourtant, eu égard à l'esprit de la réglementation (plutôt qu'à sa lettre), qu'un tel bien doive lui aussi donner lieu à inscription provisoire.

4. À quel moment le bien doit-il avoir été reconnu insalubre?

27. Une question reste à élucider: 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⁽⁸³⁾), se rendant sur place pour la visite domiciliaire⁽⁸⁴⁾, s'avisera alors du caractère inadéquat du logement en question, sur la base d'une appréciation propre? L'interrogation n'est pas anodine.

Dans la première hypothèse, l'administration locale 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). Dans la seconde, elle devra effectuer elle-même cette inspection, avec la difficulté – détaillée plus bas⁽⁸⁵⁾ – qu'elle n'est pas habilitée (à Bruxelles à tout le moins) à vérifier le respect dû aux normes régionales.

Certes, la commune bruxelloise est autorisée à porter plainte auprès de la Direction de l'inspection régionale du logement (ce qui déclenche la procédure aboutissant le cas échéant à déclarer le logement insalubre)⁽⁸⁶⁾, mais le temps que cette démarche aboutisse, le délai de vingt jours à l'in-

(74) Dans les trois régions, les normes concernent bien, en théorie, l'ensemble des logements, qu'ils soient donnés à bail ou non (art. 4, §1^{er}, et 5, §1^{er}, du Code bruxellois du logement, art. 3, al. 1^{er}, du Code wallon du logement et art. 5, §1^{er}, du Code flamand du logement). Seules, toutefois, la Wallonie et la Flandre ont institué des procédures de contrôle et de sanction affectant aussi les logements non mis en location (art. 5 à 8 du Code wallon du logement, ainsi qu'art. 6 et 15 à 20^{ter} du Code flamand du logement). Il n'empêche, même dans ces deux entités fédérées là, les inspections ne visent que très marginalement les habitations occupées par leur propriétaire ou les biens vides; voy., pour une rare illustration, J.P. WAVRE (II), 20 décembre 2007, *J.J.P.*, 2011 (à paraître), note N. BERNARD.

(75) Art. 16, § 2, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(76) Art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'A.R. du 16 juillet 1992, souligné par nous.

(77) Art. 5, §1^{er}, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, art. 9, al. 1^{er}, du Code wallon du logement et art. 7, al. 1^{er}, du Code flamand du logement.

(78) Cf. Anvers, 30 mai 2002, *N.j.W.*, 2002, p. 209, note.

(79) Art. 15 du Code bruxellois du logement et art. 200^{bis} du Code wallon du logement.

(80) Art. 201 du Code wallon du logement et art. 20, §1^{er}, du Code flamand du logement.

(81) Art. 2, §1^{er}, al. 6, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ.

(82) Art. 2, §1^{er}, al. 7, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du C. civ.

(83) Rien dans l'arrêté du 16 juillet 1992 n'oblige en effet de réserver à la police communale cette tâche, le texte se bornant à évoquer une enquête à diligenter par «par l'autorité locale» (art. 7, § 5, al. 1^{er}). Voy. entre autres le *Règlement communal en matière d'inscription et de radiation des habitants dans les registres de la population, des étrangers et d'attente* adopté le 30 juin 2011 par Auderghem, art. 1, al. 2.

(84) La mal nommée... (voy. *supra* n° 7).

(85) Voy. *infra* n° 35.

(86) Art. 13, § 2, 2°, du Code bruxellois du logement, à lire en combinaison avec l'art. 2, 4°.

térieur duquel l'autorité locale est censée notifier sa décision quant à la demande d'inscription⁽⁸⁷⁾ sera largement dépassé⁽⁸⁸⁾...

Certes encore, le bourgmestre peut lui-même, par le truchement d'un arrêté d'inhabitabilité adossé à l'article 135 de la nouvelle loi communale, frapper le bien d'insalubrité, mais son champ d'action est significativement réduit alors par rapport à celui de la Région. Justifiée tout entière par le souci de prévenir l'atteinte à l'ordre public, la compétence de la commune est, en matière de salubrité des logements (salubrité à prendre ici au sens étymologique⁽⁸⁹⁾), limitée aux aspects principalement hygiéniques, comme on l'a vu⁽⁹⁰⁾. La Région, pour sa part, œuvre à «l'amélioration de l'habitat»⁽⁹¹⁾, ce qui l'autorise à régir l'ensemble des éléments du bâti et à traiter tout type de dégradation (pas uniquement donc celles qui constituent un foyer d'infection ou causent une nuisance sanitaire pour le voisinage)⁽⁹²⁾.

28. Ces différents arguments semblent militer en faveur de la première hypothèse, suivant laquelle le logement doit, au moment de la demande d'inscription, avoir déjà été déclaré insalubre. Et cette reconnaissance peut, alors, être le fait de la commune aussi bien que de la Région ou, même, d'un juge saisi d'un problème locatif (il ne s'agira cependant pas, dans ce dernier cas, d'une déclaration en bonne et due forme⁽⁹³⁾, mais plutôt d'un rapport d'expertise ou du compte-rendu d'une «vue des lieux», tous deux exécutés en cours d'instance).

Pareille position ne va cependant pas sans restreindre d'autant le champ d'application de l'inscription provisoire. Il peut être bon de rappeler, à cet égard, que les ménages qui ne pourraient pas bénéficier d'un tel mécanisme doivent alors, sauf à méconnaître le sens même des réglementations relatives aux registres de la population, se voir proposer une inscription *définitive*.

29. L'hypothèse en présence, toutefois, s'autorise de deux contrepoids au moins. C'est que, pour actionner le mécanisme de l'inscription provisoire, la commune doit en bonne logique avoir été mise au courant de la déclaration d'insalubrité ayant frappé préalablement le bien à l'adresse duquel un ménage sollicite une inscription. Or, si cette transmission d'information se fait automatiquement lorsqu'on est en présence d'une interdiction de mise en location décidée par la Région (ou, fatalement, d'un arrêté d'inhabitabilité), il n'en va pas de même avec les décisions de justice.

Par ailleurs, le formulaire-type suggéré par les autorités fédérales aux communes (aux fins de procéder à l'enquête sur la réalité de la résidence principale) indique en toutes

lettres: «S'agit-il d'une habitation dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire? (Oui/Non). Dans l'affirmative, précisez pour quel motif:...»⁽⁹⁴⁾. Cette mention donne indubitablement à penser que cette vérification ne s'effectue qu'au moment de l'enquête, précisément⁽⁹⁵⁾.

30. Une autre interrogation doit encore, à ce stade, être soulevée. *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 les autorités communales? De manière générale, le mécanisme de l'inscription dite d'office pourvoit à cette situation⁽⁹⁶⁾. Celui-ci, toutefois, ne dit rien justement du logement dont l'occupation serait prohibée. Est-ce à dire que les ménages échapperaient, dans ce cas de figure, à l'inscription d'office? Probablement pas, dans la mesure où, à nouveau, pareille solution foulerait aux pieds la philosophie sous-jacente à l'arrêté royal de 1992; dans un objectif de complétude assumé (teintée de pragmatisme), ce dernier impose à la commune de recenser dans ses registres le plus grand nombre de personnes sises effectivement sur le territoire et d'en dresser une liste aussi exhaustive que possible.

Mais, si inscription d'office il y a, faut-il alors l'indexer d'un caractère simplement provisoire dès lors que le bien est insalubre (par exemple)? Dans la rigueur du texte, qui ne prévoit rien de tel, la négative semble s'imposer. 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 (et qui, pour cette raison, non seulement verront leur inscription frappée de précarité mais, en plus, assisteront probablement à l'enclenchement par la commune de mesures destinées entre autres à leur faire évacuer la place)⁽⁹⁷⁾.

IV. LES ACTIONS À PRENDRE POUR ÉVITER QUE L'INSCRIPTION DEVIENNE DÉFINITIVE

31. Le champ d'application matériel du mécanisme de l'inscription provisoire ainsi circonscrit, il reste à identifier les mesures concrètes qui sont attendues de la commune pour empêcher que ladite inscription acquière un tour définitif. Et cet examen lui-même se dédouble puisque l'autorité locale doit, si elle entend éviter ce «basculement», à la fois mettre en branle le processus dans les trois mois à compter de la demande et le mener à bon port dans les trois ans; le type d'action à prendre varie donc en fonction du moment où l'on envisage celle-ci.

(87) Art. 7, § 5, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(88) Contrairement en effet aux demandes de certificat de conformité ou d'attestation de conformité, auxquelles il doit être répondu dans un laps de temps prédéterminé (2 mois et 6 semaines respectivement), le traitement des plaintes n'est pas enserré, lui, dans un quelconque délai. Voy. l'art. 4, § 2, 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.

(89) Est salubre ce qui est utile et propice à la santé, sain.

(90) Cf. notamment S. SMOOS, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, Namur, Éditions de l'Union des villes et communes de Wallonie, 2008, p. 12 et s.

(91) C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n° 105.215. Voy. également C.E. (VII), 28 avril 1966, BAETENS et BEERNAERT, n° 11.779.

(92) Voy. N. BERNARD «Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité», *Le logement dans sa multi dimensionnalité: une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et Ch. MERTENS, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, p. 180.

(93) Le juge n'a, pour rappel, que deux options à sa disposition: dissoudre la convention ou contraindre le bailleur à réaliser les travaux.

(94) Cf. le modèle de «Rapport relatif à l'enquête sur la réalité de la résidence visée à l'art. 7, § 5, de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers» enchâssé dans les *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 1^{er} juillet 2010, p. 96.

(95) «Il n'y a toutefois aucune obligation d'utiliser le formulaire», précisent les Instructions générales (p. 95). Voy. à cet égard le Règlement communal en matière d'inscription et de radiation des habitants dans les registres de la population, des étrangers et d'attente adopté le 30 juin 2011 par Auderghem.

(96) Art. 9 de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(97) Voy. D. DÉOM et P. THIEL, «Aperçu des règles de gestion des registres de la population», *Droit communal*, 1995, p. 169.

1. Dans les trois mois

32. En premier lieu donc, 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»⁽⁹⁸⁾. Comment? Tout dépend, ici, de législation bafouée. En effet, 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. Avec la difficulté que, pour certaines de ces législations, il n'appartient justement pas à l'autorité locale de mettre ce processus en mouvement.

33. Si c'est pour un motif tenant à la sécurité ou la salubrité du logement que l'occupation permanente y est prohibée, la commune peut être investie d'une mission de ce type. La situation diffère cependant suivant le niveau de pouvoir auquel émerge la législation violée; détaillons.

34. Lorsque la norme est de niveau communal (atteinte à l'ordre public causée par l'état de ruine ou d'insalubrité prononcée d'un bâtiment, susceptible alors de s'effondrer ou de constituer un foyer de nuisance sanitaire), la chose va de soi, puisque le bourgmestre est invité est en pareille hypothèse à prononcer lui-même un arrêté d'inhabitabilité⁽⁹⁹⁾. Rappelons cependant qu'une série de principes de bonne administration et de motivation encadrent la prise d'un arrêté de ce type⁽¹⁰⁰⁾.

35. Lorsque la norme relève cette fois de la compétence des Régions, le bourgmestre est pareillement appelé à intervenir puisque chacun des trois codes du logement du pays lui a confié la charge, au minimum, de faire exécuter (par un arrêté d'inhabitabilité ici aussi⁽¹⁰¹⁾) une interdiction d'occuper décidée pour contrariété aux règles régionales de qualité des habitations⁽¹⁰²⁾. Problème: si la commune est bien commise à la fermeture du logement non conforme, l'initiative de ce contrôle de qualité (sans lequel, en amont, la contravention aux standards régionaux serait restée celée) ne lui revient pas nécessairement. L'autorité locale reste alors tributaire d'une impulsion décidée à un autre niveau de pouvoir qu'elle. Cette situation constitue une vraie difficulté dans le cadre de l'inscription provisoire puisque, suivant l'arrêté royal de 1992, c'est à «l'autorité communale compétente» elle-même qu'il appartient d'entamer les démarches adéquates, et à personne d'autre.

Est-ce à dire que la commune assiste, impuissante, à l'écoulement du délai trois mois (à l'issue duquel la procédure doit avoir été entamée, à défaut de quoi l'inscription devient définitive), sans pouvoir agir par elle-même? Non pas. D'abord, en Flandre, l'inspection des logements elle-même a été attribuée aux communes⁽¹⁰³⁾. En Wallonie, ensuite, la recherche des infractions de ce type demeure bien du ressort de la Région, mais une délégation de compétence a été prévue au bénéfice des pouvoirs locaux⁽¹⁰⁴⁾; aujourd'hui, pas moins d'une commune sur cinq a exploité cette possibilité. En Région bruxelloise enfin (où, là, les visites

sur le terrain restent l'apanage exclusif des autorités régionales), la commune n'est pas dépourvue de tout moyen d'action puisqu'il lui est loisible de déposer plainte auprès du service régional *ad hoc*⁽¹⁰⁵⁾.

Certes, comme on l'a souligné⁽¹⁰⁶⁾, le traitement de la plainte (non enserré dans un délai particulier) requiert un certain temps, ce qui pourrait amener une commune insuffisamment réactive à excéder le délai de trois mois. L'important n'est cependant pas, ici, d'aboutir à une décision dans ce délai⁽¹⁰⁷⁾; il suffit seulement, suivant les termes de l'arrêté royal de 1992, d'«entam[er] la procédure» visant à la suppression de la situation irrégulière. À cette aune, le dépôt de plainte rencontre pleinement le prescrit légal.

36. Lorsque, enfin, c'est aux critères fédéraux de qualité que le bien contrevient spécifiquement, on ne voit pas bien le levier qu'une institution telle que la commune pourrait alors actionner. Seules sont compétentes en effet les juridictions de l'ordre judiciaire, et il n'appartient nullement à l'autorité locale (pas partie à la cause et dépourvue d'intérêt à agir) de les saisir. Faute d'être habilitée à entamer les démarches nécessaires, celle-ci, concrètement, n'aura pas les moyens d'empêcher l'inscription provisoire de se muer en inscription définitive, dès la fin du troisième mois.

Ceci étant, comme déjà souligné plus haut, 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.

37. Si, en changeant de registre, c'est un motif relatif à l'aménagement du territoire ou à l'urbanisme qui cette fois interdit l'occupation permanente du bien, la commune est tenue de faire dresser procès-verbal par les instances compétentes pour entamer la procédure.

Alors même cependant qu'il ne s'agit ici que d'initier la démarche (et pas encore de la faire aboutir ni même de commencer à donner exécution à la mesure d'éviction décidée), l'expérience donne à voir sur le terrain que, dans de très nombreux cas, la commune reste en défaut de faire rédiger dans les trois mois le procès-verbal en question. Même si la situation varie fortement d'une localité à l'autre, une tendance en ce sens se dégage nettement puisque près de deux communes sur trois voient l'inscription provisoire se transformer en inscription définitive⁽¹⁰⁸⁾.

38. En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que les motifs d'irrégularité (de l'occupation permanente) sur pied desquels l'inscription provisoire peut s'obtenir ne sont, à notre estime, pas revêtus d'un caractère limitatif, comme on l'a vu. Pour incontestablement illégal soit-il au regard du droit de propriété, le squat, par exemple, peut très bien ne pas être en infraction sous l'angle strict des règles de salubrité ou d'urbanisme. Que peut dès lors opposer la commune à l'individu qui sollicite une inscription provisoire dans une habitation dont il n'est certes pas le propriétaire (ni n'a reçu de ce dernier l'autorisation de l'habiter) mais qui se trouve être, par ailleurs, en bon état, tout en étant

(98) Art. 16, § 2, al. 3, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(99) Sur pied de l'article 135, § 2, de la nouvelle communale.

(100) Voy. C.E. (XIII), 28 mars 2006, Zomer, n° 156.997.

(101) Adopté, cette fois, sur la base de l'article 133 de la nouvelle communale.

(102) Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, art. 7, al. 3, et 8 du Code wallon du logement, ainsi qu'art. 15, §1^{er}, et 17 du Code flamand du logement.

(103) Art. 7, al. 1^{er}, et 8 du Code flamand du logement.

(104) Art. 5, al. 1^{er}, du Code wallon du logement. Voy. également les art. 3 et 4 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie, *M.B.*, 30 octobre 2007.

(105) Lire conjointement l'art. 13, § 2, 2°, et l'art. 2, 4°, du Code bruxellois du logement.

(106) Voy. *supra* n° 27.

(107) Contrairement à la réponse à donner par la commune à la demande d'inscription (voy. *supra* n° 27).

(108) Voy. la réponse donnée le 18 mai 2009 par G. De Padt, ministre fédéral de l'Intérieur, à la question écrite «Maisons de week-end – Habitants permanents – Inscriptions – Campine» posée par M. Taelman, Sén., sess. 2008-09, n° 4-2890. Cf. cependant la réponse donnée le 4 juin 2008 par P. Dewael, ministre fédéral de l'Intérieur, à la question écrite n° 121 «Registres de la population. – Zones récréatives. – Inscriptions provisoires. – Arrondissement de Louvain» posée par K. Della Faille, *B.Q.R.*, Ch. repr., sess. 2007-08, n° 52-021, p. 4608.

bien destinée à la résidence principale? Avec la difficulté supplémentaire que, ici, l'initiative des démarches pour obtenir l'expulsion de l'intrus revient au propriétaire plutôt qu'à la commune (à moins, bien sûr, que le bâtiment squatté appartienne à cette dernière).

39. Enfin, quant au délai (ramassé) dans lequel les actions précitées sont à prendre, la commune a d'autant moins intérêt à musarder que 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⁽¹⁰⁹⁾. Or, celle-ci ouvre un premier délai de huit jours – ouvrables, eux – pour l'enquête domiciliaire⁽¹¹⁰⁾ (effectuée en règle par les services de police), à l'issue de laquelle l'autorité locale s'octroie un laps de temps supplémentaire pour prendre et notifier sa décision (laquelle devra cependant être adoptée dans les vingt jours maximum de la demande)⁽¹¹¹⁾. Au total, les trois mois seront réduits en pratique d'un petit tiers (minimum⁽¹¹²⁾), ce qui ne laisse à la commune qu'une soixantaine de jours – calendrier – pour initier les démarches en question.

2. Dans les trois ans

40. 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 ne dépend pas davantage ici de la seule commune... encore moins, aurait-on tendance à ajouter. 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»⁽¹¹³⁾.

Parce que, précisément, elle est à traduire impérativement dans les faits au bout de trois ans et requiert parfois la mobilisation de services communaux multiples, la procédure mise en branle par l'inscription provisoire est parfois vue par les pouvoirs locaux comme «lourde à gérer au quotidien»⁽¹¹⁴⁾, ce qui peut contribuer à l'insuccès (relatif) dont le mécanisme pâtit. Examinons plus avant.

a) une décision judiciaire est-elle nécessaire?

41. Quelle est, tout d'abord, la nature même des actions à prendre par la commune? Instinctivement, on songe à l'évacuation du bien. Une action judiciaire est-elle, en ce cas, 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, mais également exécutée

(par huissier le cas échéant), ce qui engendre des délais spécifiques à ce niveau-ci également. Le temps, pour le dire autrement, est compté. Qu'en est-il dès lors?

42. S'il s'agit d'un squat, une procédure judiciaire s'impose assurément⁽¹¹⁵⁾, à mettre en œuvre par le propriétaire lui-même (lequel ne peut en effet pas faire justice tout seul, ni se donner à lui-même le titre exécutoire nécessaire).

Signalons à cet égard que, au nom du droit constitutionnel au logement, des juges – confrontés il est vrai à des propriétaires publics (Région⁽¹¹⁶⁾ ou C.P.A.S.⁽¹¹⁷⁾) – ont résolu de surseoir à l'expulsion tant qu'une solution de relogement n'avait pas été fournie aux occupants sans titre ni droit⁽¹¹⁸⁾.

43. Une décision judiciaire est pareillement nécessaire 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 cas de «circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver»⁽¹¹⁹⁾.

44. 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⁽¹²⁰⁾.

Signalons cependant que ledit arrêté peut toujours, après coup mais avant exécution, être entrepris devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui peut le suspendre (pour prise en considération insuffisante des possibilités de relogement des évincés par exemple), sans même devoir mobiliser l'article 23 de la Constitution⁽¹²¹⁾.

(109) Art. 16, § 2, al. 3, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(110) Cf. cependant l'art. 5 de l'A.R. du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 13 mai 2008: «Le citoyen de l'Union, qui demande auprès de la commune une déclaration d'inscription, visée à l'article 42, §2, de la loi [du 15 décembre 1980], est immédiatement inscrit par la commune, sans contrôle de résidence préalable, dans le registre d'attente à l'adresse indiquée, en attendant qu'il soit procédé au contrôle de résidence».

(111) Art. 7, § 5, al. 1 et 2 respectivement, de l'A.R. du 16 juillet 1992. Voy. de manière générale J. ROBERT, «L'état civil et la population, ce qu'il faut savoir», *Mouv. Comm.*, n° 855 («État civil – population. Plein feu sur les agents»), 2011, p. 23.

(112) Car, comme on le verra plus loin, l'arrêté n'assortit d'aucune sanction le non-respect des délais précités, hors l'application de l'amende pénale, peu exploitée cependant.

(113) Art. 16, § 2, al. 4, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(114) Cf. le *vade-mecum* «Maîtrise des entrées et prévention des nouvelles installations. Domiciliation provisoire» rédigé à l'attention des communes par la cellule Action pilote intégrée campings (APIC) sous l'égide de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DIIS) de la Région wallonne, 2006, p. 8.

(115) Voy. notamment Civ. Bruxelles (XVI), 29 janvier 2001, J.T., 2001, p. 576, J.P. Bruxelles (II), 14 novembre 2006, R.G.D.C., 2008, p. 482 et J.P. Bruxelles (II), 22 décembre 2006, R.G.D.C., 2008, p. 486, obs. A. Vandeburice.

(116) J.P. Uccle, 16 avril 2007, J.L.M.B., 2007, p. 1003, obs. N. Bernard.

(117) Civ. Bruxelles (réf.), 19 juin 2002, Échos log., 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ.

(118) 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. 145 et s.

(119) Art. 1344quater, al. 1^{er}, C. jud., introduit par l'art. 4 de la loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, M.B., 1^{er} janvier 1999.

(120) Cf. sur la question M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruxelles, Bruges, La Charte, 2001, p. 469 et s., P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 50 et s., ainsi que P. GOFFAUX, *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution forcée*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 346 et s. Voy. dans le même sens, mais *a contrario* («à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge»), Cass. 20 janvier 1994, *Droit communal*, 1994, p. 232, note M. Nihoul.

(121) Voy. notamment C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, *Peluso*, n° 195.360, C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n° 157.426 et C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocyigit*, n° 100.705. Cf. sur le thème N. BERNARD, «Les expulsions de logement, entre lois et pratiques», *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, La Charte (les Dossiers du *Journal des juges de paix*), 2011, p. 36 et s.

On a également vu des juridictions de l'ordre judiciaire le faire, au nom ici du droit au logement⁽¹²²⁾.

45. Lorsqu'il s'agit, enfin, d'une infraction aux normes urbanistiques, une décision judiciaire (pénale généralement) est également requise, avec la difficulté qu'ici aussi, aucune «garantie» n'est offerte quant au sort réservé à l'instance (et, subséquemment, à l'évacuation des lieux). L'affaire, par exemple, peut très bien être classée sans suite⁽¹²³⁾, ou encore l'inculpé être acquitté (si jugement il y a)⁽¹²⁴⁾, tous cas dans lesquels l'inscription provisoire est commuée alors en inscription définitive.

b) vider les lieux ou les réhabiliter?

46. Une autre interrogation se dessine dans la foulée. Si l'arrêté prescrit bien de «met[tre] fin à la situation litigieuse», cela ne signifie pas obligatoirement qu'il faille vider les lieux. L'éviction physique représente peut-être le moyen le plus radical à cet égard, mais ce n'est pas le seul. Tout dépend, à nouveau, du type de législation violée. Rappelons cependant que, en tout état de cause, c'est l'illégalité de l'occupation que la commune est censée supprimer, et non l'occupation elle-même.

Même lorsqu'il s'agit d'un squat, situation emblématique s'il en est, il n'y a pas que l'expulsion en effet à pouvoir purger l'occupation de sa charge d'irrégularité. Conscient en effet des avantages que cette installation – certes non autorisée – peut lui offrir (en termes d'évitement de la taxe sur les bâtiments vides, notamment), le propriétaire décide parfois de légaliser *a posteriori* la situation et, concrètement, de conclure un contrat en bonne et due forme (dit d'occupation précaire) avec ces intrus qui, désormais, ne le sont plus⁽¹²⁵⁾.

En va-t-il de même avec la résidence de week-end et le chalet sis en zone touristique qui font l'objet d'une occupation permanente? Assurément, dans la mesure où les autorités sont toujours susceptibles de «régulariser» une telle implantation en modifiant les affectations urbanistiques. C'est précisément, à propos de certaines parcelles situées en zone non inondable, ce à quoi s'est engagé le Gouvernement wallon dans son plan «Habitat permanent»⁽¹²⁶⁾. Ces décisions de régularisations relèvent, en partie à tout le moins, des attributions de la commune.

(122) Voy. entre autres Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, D.Q.M., n° 7, juin 1995, p. 54, note J. Fierens. Voy. sur le thème Ph. VERSAILLES, «La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État», Échos log., 2008, n° 4, p. 31 et s.

(123) Cf. Civ. Turnhout, 19 mai 2008, T.M.R., 2009, p. 98.

(124) Corr. Termonde, 18 novembre 1997, A.J.T., 1997-98, p. 266, note S. DE TAEYE et F. VAN ACKER (notons que le résumé que Jura – qui signale d'ailleurs Civ. Termonde... – propose de cette décision est contraire au contenu réel de celle-ci). Voy. toutefois Corr. Termonde 14 juin 2004, T.M.R. 2005, p. 711.

(125) À cet égard, l'exemple du «squat» du 123 de la rue Royale à Bruxelles est édifiant; l'immeuble est détenu, il est vrai, par un propriétaire public (la Région wallonne, en l'espèce).

(126) Ainsi, le gouvernement «veillera au respect d'une logique d'aménagement du territoire et des principes de cohérence urbanistique, en tentant certes de tenir compte de certains choix de vie, mais en les rencontrant dans la mesure du possible dans le respect des normes légales» (*Plan d'action pluriannuel visant à réduire l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie* adopté par le gouvernement wallon le 13 novembre 2002). Cf., pour des développements récents, la réponse donnée le 1^{er} juin 2010 par Ph. Henry, ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité, à la question orale sur «Les difficultés de régularisation dans les zones de loisirs» posée par W. Borsus, C.R.I.C., Parl. w., sess. 2009-10, n° 135, p. 25. Et, à travers sa décision – prise le 28 avril 2011 – d'actualiser le plan dit HP, le gouvernement confirme sa volonté de «reconvertir des sites en zone d'habitat» (attendu que «ces sites devront rencontrer des exigences de confort, de sécurité et être à proximité de services tels que les écoles ou les transports en commun»).

47. En matière d'insalubrité, le jeu est ouvert également. C'est que la fermeture du bien ne constitue pas le seul levier mis à la disposition des autorités, tant s'en faut. Parfois même, elle n'est envisagée qu'en dernière instance (en dehors de l'hypothèse de la menace immédiate que ferait peser sur la santé et l'intégrité physique des occupants une habitation lourdement dégradée). 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). L'arrêté d'inhabilité n'intervient alors qu'en dernier recours, lorsque les réfections exigées n'ont pas été effectuées, ou insuffisamment⁽¹²⁷⁾.

Les préceptes civils du droit du bail ne disposent pas autrement, eux qui ménagent au preneur habitant un bien insalubre la possibilité de réclamer, en lieu et place de la résolution du contrat de location, l'exécution forcée des réparations (avec réduction de loyer dans l'attente)⁽¹²⁸⁾.

Cette phase préalable de réalisation des travaux est expressément prévue aussi par les réglementations régionales (en matière de qualité des logements)⁽¹²⁹⁾. Elle est même obligatoire, à moins que les manquements s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants⁽¹³⁰⁾.

48. Est-elle également envisageable lorsque le bourgmestre intervient non pas comme agent d'exécution de la politique régionale de l'habitat⁽¹³¹⁾ mais sur la base de sa compétence propre⁽¹³²⁾, lorsque l'ordre public est mis en péril par l'état d'insalubrité avancé d'une habitation? Assurément. Contrairement à une opinion répandue, le bourgmestre avisé de la présence d'un pareil logement n'est pas réduit à prendre un arrêté d'inhabilité; sa palette de mesures est nettement plus riche qu'escompté. Du reste, l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ne prescrit aucune action en particulier, ce qui dote alors l'autorité locale d'un large pouvoir d'appréciation.

À moins naturellement que la fermeture de l'habitation s'impose pour des raisons matérielles ou d'extrême urgence, il lui est loisible dès lors d'ordonner au propriétaire l'assainissement du bien, par exemple; tel est le sens d'ailleurs de l'expression (wallonne) «logement insalubre améliorable»⁽¹³³⁾. 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 requises⁽¹³⁴⁾. Il y a donc, ici aussi, du «mou» avant qu'on doive en arriver à l'expulsion. Tout dépend, en définitive, du degré de disqualification du bien.

Ceci étant, même dans l'hypothèse bienveillante qui voit la commune imposer des réparations au bien (plutôt que de prendre d'un arrêté d'inhabilité), les occupants n'ont aucune garantie de maintien dans les lieux. C'est que, à supposer qu'elles soient bien entreprises, les opérations de

(127) Voy. Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 49 et s.

(128) Voy. *supra* n° 26.

(129) Voy. notamment l'art. 13, § 3, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, qui parle précisément de «régulariser la situation au regard des exigences» de salubrité.

(130) Art. 13, § 5, du Code bruxellois du logement.

(131) Dans le cadre de la police spéciale du logement (art. 133 de la nouvelle loi communale).

(132) Dans le cadre de la police générale du logement (art. 135 de la nouvelle loi communale).

(133) Voy. notamment l'art. 1^{er}, al. 1^{er}, 13^o, du Code wallon du logement.

(134) 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.

réfection nécessitent parfois, pour se dérouler dans de bonnes conditions de sécurité, une évacuation du bien.

49. Si l'on se donne la peine d'insister de la sorte sur l'éventualité d'une réalisation des travaux (pour faire bref) en lieu et place d'une expulsion, c'est que la tendance va massivement dans l'autre sens. À preuve ou à témoin, la circulaire du 15 mars 2006 ne fait pas mystère des intentions des autorités en la matière. Aussi vigoureusement qu'il les enjoint à déférer aux demandes d'inscription (provisoire), le Ministre exhorte les administrations communales à, dans le même temps, «combattre le séjour permanent dans des logements dont l'occupation n'est pas autorisée, et ce de toutes les manières légales possibles».

Et de formuler à leur attention, dans la foulée, diverses suggestions concrètes et passablement «répressives»: avertir les intéressés que l'inscription dans les registres de la population est provisoire, leur faire signer une déclaration dans laquelle ils confirment qu'ils ont bien établi leur résidence principale dans un logement dont l'occupation (permanente) n'est pas autorisée, (faire) dresser procès-verbal à charge des contrevenants et transmettre celui-ci au Procureur du Roi, déposer plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction au besoin et, en ce qui concerne les logements dangereux ou insalubres, prendre un arrêté d'inhabitabilité et faire exécuter cette décision. Pour sa part, le Ministre ne manquera pas, en cas de recours à lui adressé, d'envoyer une copie de ses décisions au parquet du Procureur du Roi. «De cette manière, il doit être manifeste pour les intéressés que l'inscription provisoire n'entraîne aucune régularisation de la situation illégale qu'ils ont occasionnée».

Par trop unilatérale, cette manière de voir néglige totalement l'hypothèse d'une régularisation par l'exécution de travaux. De ce fait, elle condamne les occupants à l'éviction fatalement.

50. En tout état de cause, et cette considération n'est pas sans incidence sur l'écoulement du délai de trois ans, une jurisprudence relativement constante du Conseil d'État tend à assimiler à un «préjudice grave et difficilement réparable» la décision de fermeture du bien qui serait prise par la commune sans considération du relogement des occupants. Ensuite de quoi, la haute juridiction administrative 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, au nom⁽¹³⁵⁾ ou pas⁽¹³⁶⁾ du droit constitutionnel au logement.

La commune, pour autant, n'est pas nécessairement tenue de fournir physiquement cette habitation de substitution. Au minimum, toutefois, elle doit laisser aux évincés un laps de temps suffisant pour qu'ils y pourvoient par eux-mêmes et puissent, ainsi, se retourner. Que l'autorité locale, dès lors, intègre ce laps de temps dans sa computation du délai de trois ans, à défaut de quoi l'inscription pourrait bien devenir définitive.

51. C'est l'occasion de signaler que l'inscription définitive ne prémunit en rien l'occupant contre une éventuelle expulsion, en conséquence de mesures qui auraient été

entreprises à la suite de l'inscription provisoire ou non d'ailleurs. Mesure purement administrative, l'inscription de l'intéressé dans les registres de la population ne vide en rien l'occupation de son illégalité. La chose était déjà admise à propos de l'inscription provisoire, laquelle vise même, au contraire, à fouetter l'ardeur de la commune pour mettre fin à l'irrégularité ainsi créée. Concernant l'inscription définitive, il n'en va pas différemment. Dit autrement, 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, qu'elle 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 civiles⁽¹³⁷⁾.

En sens inverse, l'inscription provisoire ne constitue en rien un «titre» qui justifierait, à lui seul, la mise en œuvre de ces mesures visant à éradiquer l'illégalité de l'occupation. Celles-ci demeurent entièrement soumises aux législations qui les gouvernent, sans que puisse aucunement interagir ladite inscription⁽¹³⁸⁾.

52. Au final, «on peut se demander si la notion d'inscription provisoire est susceptible de se voir reconnaître un contenu propre»⁽¹³⁹⁾. Quelle est, en effet, la valeur ajoutée d'un pareil dispositif? Certes, l'arrêté royal stipule à ce propos que «l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux»⁽¹⁴⁰⁾, sans plus de formalité, alors par exemple qu'il ne peut être mis un terme à l'inscription définitive que par le biais du mécanisme de la radiation, soumise elle-même à des causes limitativement énumérées⁽¹⁴¹⁾. Avec D. Déom et P. Thiel, toutefois, il est permis de s'interroger sur ce qui fonde ce recul dans la protection des droits accordés au citoyen⁽¹⁴²⁾ (dès lors que la radiation d'office ne peut intervenir si la nouvelle résidence principale est connue⁽¹⁴³⁾, tandis que la suppression de l'inscription provisoire prendrait cours automatiquement, par le simple effet du départ de l'intéressé, sans vérification plus ample)⁽¹⁴⁴⁾.

On rajoutera, pour le surplus, que cette régression se conçoit d'autant moins dans le cadre locatif que, généralement, la survenance d'une cause d'insalubrité n'est pas à imputer au preneur, lequel en est la première victime plutôt⁽¹⁴⁵⁾. Et, par ailleurs, il peut arriver que le locataire précairisé (pressé de trouver un toit, quel qu'il soit) signe le bail sans que son cocontractant l'ait préalablement informé de la déclaration d'inhabitabilité ayant frappé le logement. En l'absence d'obligation d'apposition de scellés sur le bien

(135) Voy. notamment C.E. (XIII réf.), 26 janvier 2005, Leroy et Postiau, n° 139.837, C.E. (VI réf.), 5 novembre 2004, du Bois d'Enghien et Lefèbre, n° 137.037, C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n° 115.808, Échos log., 2003, p. 80, note L. Tholomé, C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n° 82.382, Amén., 2000, p. 196, note N. van Damme et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. Quintin. 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.

(136) Voy. *supra* n° 44. Cf. sur le thème N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Bruxelles, Larcier, coll. les Dossiers du *Journal des tribunaux*, 2010.

(137) Voy. entre autres Civ. Turnhout, 19 mai 2008, *T.M.R.*, 2009, p. 98.

(138) Cf. D. DÉOM et P. THIEL, *op. cit.*, 1995, p. 166.

(139) 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.

(140) Art. 16, § 2, al. 4, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(141) Art. 12, al. 1^{er}, spéc. 3^o et 4^o, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992; l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité, par exemple, n'en fait pas partie. Cf. sur le thème Ph. VERSAILLES, N. BERNARD et al., «La domiciliation administrative», *Droits quotidiens*, n° 94, mai 2005, p. 4 et s.

(142) D. DÉOM et P. THIEL, *op. cit.*, p. 167.

(143) Préalablement en effet, la commune, siège de la nouvelle résidence principale, doit opérer l'inscription (d'office) de l'intéressé et ce, afin d'éviter de placer ce dernier dans un préjudiciable anonymat administratif. Voy. pour une illustration Bruxelles (II), 8 décembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 77. Cf. également C.E., 30 mars 1993, n° 42.499.

(144) Voy. l'art. 8, al. 2, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(145) Certes, la survenance de certaines déficiences doit plutôt être attribuée au locataire (comme l'humidité par condensation, provoquée par une suroccupation du bien couplée à une aération insuffisante des locaux), mais force est de constater que ces cas sont minoritaires, pour ne pas dire marginaux. Voy. d'ailleurs l'art. 15, §1^{er}, al. 6, du Code flamand du logement.

reconnu impropre à l'habitation, pareille remise en location – sous le manteau en quelque sorte – n'est malheureusement pas chose exceptionnelle.

V. LES RECOURS

53. Que peut faire le ménage qui voit sa demande d'inscription (provisoire) rejetée par la commune? Deux voies sont ici à explorer... et autant d'idées reçues à démonter.

a) le Ministre de l'Intérieur dans tous les cas?

54. Certes, tout d'abord, la loi du 19 juillet 1991 ouvre un droit de recours auprès du Ministre fédéral de l'Intérieur⁽¹⁴⁶⁾ qui, en l'espèce, dispose d'un «large pouvoir d'appréciation»⁽¹⁴⁷⁾. Après avoir, au besoin, diligenté une enquête sur place, il déterminera lui-même (ou le fonctionnaire dirigeant l'administration qui a la population dans ses attributions) la résidence principale de l'intéressé. Commune et requérant sont libres de faire valoir préalablement leurs observations et, à leur demande, d'être entendus par le Ministre (ou le fonctionnaire en question)⁽¹⁴⁸⁾.

Quelle qu'elle soit, la décision du Ministre (ou de son délégué) s'impose à la commune; le cas échéant, celle-ci procédera d'office à l'inscription⁽¹⁴⁹⁾. En d'autres termes, la décision ministérielle se «substitue» à celle du collège des bourgmestre et échevins⁽¹⁵⁰⁾.

En tout état de cause, la décision du Ministre (ou de son délégué) peut elle-même faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État⁽¹⁵¹⁾ et, le cas échéant, d'une annulation (au cas par exemple où la décision aurait été prise sans le «soin» requis⁽¹⁵²⁾). Soumis, au demeurant, à loi du 29 juillet 1991⁽¹⁵³⁾, le (délégué du) Ministre de l'Intérieur est tenu de motiver formellement sa décision⁽¹⁵⁴⁾.

55. La compétence du Ministre de l'Intérieur, toutefois, est limitée aux «contestation[s] en matière de résidence principale»⁽¹⁵⁵⁾. Il ne connaît dès lors que des litiges portant sur l'appréciation même de l'emplacement de la résidence principale, question de pur fait s'il en est qui peut donner lieu à des interprétations divergentes. 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 ouvrir, et en cela consiste le lieu commun précisément. Le contentieux, en l'espèce, ne porte pas sur le lieu même du séjour, mais sur sa régularité juridique⁽¹⁵⁶⁾.

b) le Conseil d'État ou les instances judiciaires?

56. Quelle instance saisir, alors, dans l'hypothèse d'un refus d'inscription fondé sur ce mobile? Certes, on a là un

acte administratif qui, comme tel, est susceptible d'être entrepris devant le Conseil d'État⁽¹⁵⁷⁾. Toutefois, et telle constitue la seconde idée reçue à démonter, 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⁽¹⁵⁸⁾. Comme le souligne à juste titre la Cour de cassation, la compétence de la haute juridiction administrative «est déterminée par l'objet véritable et direct du recours, le Conseil d'État n'étant pas compétent lorsque l'acte individuel attaqué consiste dans le refus d'une autorité administrative d'exécuter une obligation qui répond à un droit subjectif du requérant»⁽¹⁵⁹⁾.

57. 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 référé⁽¹⁶⁰⁾, lequel pourra condamner la commune à procéder à l'inscription, en assortissant le cas échéant son commandement d'une astreinte.

58. Qui dit refus fautif d'inscription dit, parfois, dommage, lequel «découlera notamment d'avantages qui lui ont été refusés (allocations, bourses d'études...) ou des opportunités qu'il a perdues (emploi, formations...)»⁽¹⁶¹⁾. Partant, une réparation en nature peut être imposée par le juge⁽¹⁶²⁾.

De même, une action de nature répressive peut être engagée à l'encontre de la commune défaillante⁽¹⁶³⁾. L'amende dont question, toutefois, ne concerne pas la thématique de l'inscription provisoire.

59. En finale, on se doit de mentionner qu'il n'y a pas 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 traiter⁽¹⁶⁴⁾. Cette «tentation» est d'autant plus aiguë que, on l'a dit, l'arrêté royal de 1992 n'attache aucune sanction au non-respect des délais assignés à la commune pour donner suite à la déclaration de résidence de l'intéressé, hors l'application de l'amende pénale (peu exploitée cependant) que l'arrêté associe de manière générale à ses dispositions⁽¹⁶⁵⁾. Et, avérée ou non, la saturation des services communaux est de toute façon irrelevante dans la mesure où les citoyens n'ont nullement à pâtir du déficit de moyens, d'efficacité ou d'organisation des départements administratifs censés les servir.

(146) Art. 8 de la loi du 19 juillet 1991.

(147) C.E. (VI), 26 mai 2008, LECLERCQ, n° 183.377.

(148) Art. 8, §1^{er}, al. 1 à 3, de la loi du 19 juillet 1991.

(149) Art. 8, § 2, de la loi du 19 juillet 1991. Voy. également l'art. 11, al. 1^{er}, 4^o, de l'A.R. du 16 juillet 1992.

(150) C.E. (VI), 25 octobre 2005, GÉRARD et SCIMONE, n° 150.665.

(151) Voy. C.E. (XII), 14 septembre 1999, VAN DEN BOGAERT, n° 82.258.

(152) C.E. (VI), 6 mars 2002, VAN DELFT, n° 104.382.

(153) Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

(154) C.E. (IV), 12 juin 1996, REDANT et VAN DEN DRIESCHE, n° 60.104.

(155) Art. 8, §1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991.

(156) Cf. C.E., 10 novembre 1992, n° 40.978.

(157) Voy. les art. 14, §1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, et 17, § 1^{er}, al. 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973.

(158) Voy., en matière de délivrance de cartes d'identité par exemple, C.E. (VIII), 5 septembre 2006, *Gurich*, n° 162.270.

(159) Cass. 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. HAUBERT et *Journ. proc.*, n° 275, 1995, p. 26, note F. TULKENS. Voy. également Cass. 22 décembre 2000, *J.T.*, 2003, p. 66.

(160) Cf. Mons, 21 avril 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 138, Anvers, 1^{er} décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. LUST ainsi que, en matière de radiation, Bruxelles (II), 8 décembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 77.

(161) M. BEYS, *op. cit.*, p. 16. Voy., pour une illustration, Civ. Charleroi, 4 mai 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 273.

(162) Cf. Civ. Nivelles, 5 janvier 1988, *T. vreemd.*, 1988, p. 24. Voy. également, dans un registre approchant, Bruxelles (I), 8 juin 2010, *T. Not.*, 2010, p. 539.

(163) Art. 7 de la loi du 19 juillet 1991 et art. 23 de l'A.R. du 16 juillet 1992.

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

(165) Art. 23 de l'A.R. du 16 juillet 1992.

60. En prenant un peu de hauteur, une dernière réflexion, en guise de conclusion, s'impose. C'est que, 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'établissement⁽¹⁶⁶⁾. Comprise dans la libre circulation des personnes, cette prérogative constitue même un des piliers juridiques sur lesquels l'Union européenne s'est construite⁽¹⁶⁷⁾. Que les différentes autorités en charge de cette matière ne perdent pas de vue cet arrière-fond indissociable.

61. Il convient, pour terminer, de donner à entendre la voix d'un agent de l'administration concernée elle-même, acteur impliqué (au premier chef) s'il en est. Ainsi, « l'inscription définitive n'implique pas une légalisation de la situation. Les procédures judiciaires et administratives peuvent toujours être entamées ou poursuivies même, après l'inscription définitive. L'inscription provisoire ou définitive n'exonère pas davantage les intéressés de leur responsabilité pénale. Ce mécanisme de l'inscription provisoire permet sous certaines conditions, de remettre en question la situation de résidence, sans porter préjudice aux droits liés à

(166) Voy. l'art. 12.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques («Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence»), l'art. 13.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme («Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État») ainsi que l'al. 3 du *Préambule* de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(167) Art. 3.2 du Traité sur l'Union européenne. Voy. également l'art. 26.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; la liberté d'établissement est cependant appréhendée ici sous l'angle économique.

l'inscription dans les registres des personnes concernées pendant la période qui précède une décision administrative ou judiciaire », explique Christophe Verschoore, attaché au Service population et cartes d'identité du S.P.F. intérieur. « Le refus d'inscription et l'inscription sans adresse ne sont plus admissibles. L'inscription en adresse de référence ne se justifie pas non plus étant donné qu'il s'agit d'une résidence principale effective [...]. En pratique, de par les requêtes et témoignages adressés par des citoyens à la Direction générale institutions et Population du S.P.F. intérieur, on peut constater de nombreuses situations abusives où une commune refuse d'inscrire dans les registres de la population une personne qu'elle considère mal logée car le logement qu'elle a choisi contrevient notamment à des réglementations en matière d'aménagement du territoire, de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou encore d'environnement. Les personnes qui logent de manière permanente dans des campings (caravanes ou chalet) en zone de loisirs à vocation touristique sont certainement au premier rang des victimes de ses abus. Les communes qui refusent d'inscrire dans leurs registres de la population des personnes qui résident de fait (présence effective et permanente de l'intéressé constaté après enquête de police) dans un camping sont clairement dans l'illégalité puisqu'elles refusent d'appliquer la loi. L'inscription aux registres de la population est obligatoire et est indépendante des conditions matérielles et juridiques de l'installation »⁽¹⁶⁸⁾. Tout est dit.

Nicolas BERNARD

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

(168) Chr. VERSCHOORE, «L'habitat alternatif sous l'angle de l'inscription aux registres de la population», *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Chartre, 2012, p. 114.

De verjaring en verjaringstermijnen bij O.C.M.W.-terugvorderingen

Commentaar op Arbh. Antwerpen, 24 maart 2010 en 28 april 2010 (*) (1)

1. INLEIDING

1. Naar aanleiding van de arresten van het Arbeidshof te Antwerpen van 24 maart 2010 en 28 april 2010⁽²⁾ is het interessant om een aantal principes inzake de verjaring van O.C.M.W.-beslissingen tot terugvordering, op een rijtje te zetten.

De praktijk leert dat O.C.M.W.'s geregeld leefloon of maatschappelijke dienstverlening uitbetalen en in een later stadium, wanneer blijkt dat de uitbetaling ten onrechte is geschied of in het geval de steun bij wijze van voorschot werd gegeven, het uitgekeerde bedrag, geheel of gedeeltelijk terugvorderen. In deze noot wordt onderzocht wanneer de terugvordering verjaart en of deze verjaring ambtshalve

door de arbeidsrechtbank of het openbaar ministerie opgeworpen kan worden?⁽³⁾

2. Artikel 24, § 1 van de wet van 26 mei 2002⁽⁴⁾ (hierna verkort RMI-wet) vermeldt de gevallen waar een terugvordering van het uitgekeerde leefloon mogelijk is. Telkens gaat het om toepassingen van wat in artikel 1235 BW is bepaald in verband met onverschuldigde betalingen.⁽⁵⁾ Artikel 29 § 1 van de RMI-wet bepaalt de verjaringstermijn voor de verschillende hypothesen van terugvordering. De terugvorderingsgevallen voor maatschappelijke dienstverlening worden in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna verkort O.C.M.W.-wet) geregeld door de artikelen 98 en 99.⁽⁶⁾ De verjaring van de terugvordering van de maatschappelijke dienstverlening wordt geregeld door artikel 102 van de O.C.M.W.-wet. In de vroegere wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (hierna

(*) «La prescription et le délai de prescription dans les recouvrements par le C.P.A.S. – commentaire de Cour Trav. Anvers, 24 mars 2010 et 28 avril 2010» (n.d.l.r.).

(1) In deze bijdrage beperken we ons enkel tot de hypothese van de verjaring bij terugvorderingen bij de personen die steun of leefloon ontvangen van het O.C.M.W. De verjaring bij het verhaal op de onderhoudsplichtige familieleden van de steunontvanger of op de aansprakelijke schadeverwekker worden buiten beschouwing gelaten.

(2) Hierna gepubliceerd: het arrest *d.d.* 28 april 2010 verscheen in 2011, p. 147.

(3) *In casu* het arbeidsauditoraat of het auditoraat-generaal.

(4) Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 31 juli 2002.

(5) D. SIMOENS, «Terugvordering door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de verstrekte hulp ten laste van de ontvanger ervan», *RW*, 2008-09, 50.

(6) Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 5 augustus 1976, err. *BS* 26 november 1976.