

De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence

Nicolas Bernard
Professeur à l'université Saint-Louis à Bruxelles

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	25
II.	Une confirmation sur le principe : des motifs urbanistiques (ou autres) ne sauraient fonder un refus d'inscription	25
II.1.	De l'inscription...	25
II.2.	...provisoire	27
II.3.	De la portée exacte d'une inscription (définitive ou provisoire)	28
III.	Un « revirement de jurisprudence » concernant l'instance de recours	29
IV.	La domiciliation dans un parc résidentiel occupé à l'année	31
IV.1.	Description du phénomène de « l'habitat permanent » en équipement touristique	31
IV.2.	Des difficultés d'inscription multiformes	32
IV.3.	Les consignes données par la Région wallonne (et l'administration fédérale) aux communes	34
V.	Conclusion	37

I. Introduction

1. Par arrêt du 27 novembre 2014 (rendu sur l'avis conforme de son auditeur et reproduit *in fine* de la présente contribution), la quinzième chambre du Conseil d'État a rejeté la requête introduite par la commune de Tellin visant à l'annulation de la décision prise par le S.P.F. Intérieur par laquelle ce dernier avait contraint le collège communal à acter l'inscription provisoire dans les registres de la population d'un individu habitant au sein d'un parc résidentiel de vacances. Cet arrêt mérite incontestablement que l'on s'y attarde, pour trois motifs au moins. D'abord, la situation était contraire aux prescriptions urbanistiques, ce qui n'a donc pas empêché le Conseil d'État d'imposer l'inscription ; *a priori* surprenant, cet enseignement ne fait en réalité que suivre la loi (et confirmer une jurisprudence établie). Ensuite, parce que la haute juridiction administrative a, relativement au recours à adresser en cas de refus d'inscription par la commune, opéré sinon un revirement de jurisprudence, à tout le moins une intéressante inflexion de sa ligne. Enfin,

l'espèce annotée braque opportunément le projecteur sur la situation particulière des parcs résidentiels (wallons) à vocation touristique occupés de manière *permanente*, au sein desquels les résidents connaissent, pour se faire inscrire, des difficultés exacerbées (et devenues emblématiques d'un déni de droit). Tels constitueront les trois temps de notre propos.

2. Un rappel (succinct) des faits s'impose au préalable. Sollicitant son inscription dans les tablettes de la commune, M. Bertrand (partie intervenante à l'instance) a reçu visite de la police, qui conclut à la positive : oui, celui-ci vit effectivement dans le parc résidentiel « Les Brûlins » et y a établi sa résidence principale. Pourtant, le collège communal refuse l'inscription, arguant de ce que ledit parc, repris en zone de loisirs et de vacances, n'est nullement (sur le plan urbanistique) destiné à l'habitation permanente. S'ensuit un recours auprès du S.P.F. Intérieur, jugé fondé ; partant, l'administration fédérale intime à la commune l'ordre de passer l'inscription. C'est cette dernière décision qui est ici querellée.

II. Une confirmation sur le principe : des motifs urbanistiques (ou autres) ne sauraient fonder un refus d'inscription

II.1. De l'inscription...

3. Hautement digne d'intérêt, la décision du Conseil d'État l'est tout d'abord en ce qu'elle va à l'encontre d'une idée reçue (et trop largement répandue) suivant laquelle l'inscription dans les registres de la population est subordonnée à la parfaite conformité du logement aux différentes normes légales le régissant. Pour d'aucuns, en effet, la commune serait fondée à refuser

une telle domiciliation¹ s'il s'avère que l'habitation au sein de laquelle l'intéressé revendique son inscription s'avère dangereuse, insalubre, construite ou aménagée sans permis d'urbanisme, *etc.* Il est vrai qu'il y aurait quelque chose de paradoxal de la part des autorités locales d'officialiser (par l'effet de l'inscription) une situation qu'elles cherchent par ailleurs à éradiquer, puisque contraire à la loi. Procéder à l'enregistrement de l'intéressé ne reviendraient-ils pas dans ces conditions, pour les pouvoirs publics, à cautionner une irrégularité, voire à l'encourager ?

Pétrie de bon sens en apparence (mais en apparence seulement), cette posture est pourtant prohibée en termes exprès par l'arrêt royal du 16 juillet 1992 : « 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 »². Rien de plus logique en vérité dans la mesure où, définie comme « le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage »³, ladite résidence principale (critère retenu pour l'inscription) se présente comme une « situation de fait », intégralement fondée sur « la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année »⁴. C'est en ce sens que le Conseil d'État a, dans une autre affaire, estimé « erronée en droit » la conséquence (tenant dans un refus de domiciliation) qu'une commune a cru pouvoir tirer de l'installation pérenne d'un ménage dans un parc résidentiel au mépris certes des règles urbanistiques⁵.

4. On l'oublie parfois, la législation en matière de domiciliation ne sert qu'un but : refléter de manière aussi fidèle que possible la présence effective des habitants sur le sol de la commune. Descriptifs plutôt que prescriptifs, les registres se veulent la photographie statistique la plus fiable de la population communale, *hic*

et nunc ; pour que chacun puisse être joignable (par les services communaux et autres), il faut bien, en amont, localiser les gens, quand bien même ils habiteraient en équipement touristique⁶.

Ce n'est pas tout : l'inscription constitue pour l'intéressé un authentique droit subjectif⁷ (doublé d'une obligation⁸). Inversement, 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 le pivot de l'application de leurs dispositions (en matière judiciaire⁹, d'assurance soins de santé¹⁰, de garantie de revenus aux personnes âgées¹¹, de détermination du taux – isolé ou cohabitant – de certaines prestations sociales¹², *etc.*). Cette double dimension, le Conseil d'État la rend bien dans le présent dossier, en précisant que l'institution du registre de la population « a pour but d'une part d'assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part d'éviter que les personnes résidant de manière permanente dans des lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription ».

Les registres de la population n'ont donc 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)¹³. Il est interdit, 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 »,

1. *Stricto sensu*, la domiciliation n'est point à apparenter à l'inscription dans les registres de la population, malgré certains amalgames courants (not. l'art. 15, § 4, al. 3, du Code bruxellois du logement), dénoncés d'ailleurs par le Conseil d'État (C.E. (IV^e ch.), 25 octobre 1995, Van der Plas, n° 56.024). Aucun des deux textes normatifs concernés en effet (L. 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) et A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers (M.B., 15 août 1992)) ne retient le vocable « 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.). Pour des raisons de commodité pratique toutefois, et parce que le lexique « domiciliation » (qui n'est lui-même pas tout à fait équivalent à « domicile ») est communément admis aujourd'hui, on le substituera parfois au terme « inscription » au cours de cet article, histoire simplement de diversifier le vocabulaire.
2. Art. 16, § 2, al. 1^{er}, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers (M.B., 15 août 1992). Les propos qui vont suivre sont librement adaptés (et actualisés) de N. BERNARD, « L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ? », *Chron. D.S.*, 2012, pp. 394 et s.
3. Art. 3, al. 1^{er}, L. 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).
4. Art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, A.R. du 16 juillet 1992. Voir C.E. (VI^e ch.), 7 février 2005, Gustin, n° 140.278 ; C.E. (VI^e ch.), 4 décembre 2007, Jouniaux, n° 177.560, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 1^{er} février 1999, *J.T.*, 1999, p. 541.
5. C.E. (XIII^e ch.), 16 décembre 2003, Catteau, n° 126.485.
6. Cf. entre autres Anvers, 30 mai 2002, *N.J.W.*, 2002, p. 209, note.
7. La Cour de cassation a rappelé à cet égard 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 » (Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. HAUBERT et *Journ. proc.*, n° 275, 1995, p. 26, note F. TULKENS). Voir égal. Anvers, 1^{er} décembre 2003, *N.J.W.*, 2004, p. 664, note S. LUST, ainsi que Liège (I^{re} ch.), 5 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 395.
8. « 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 » (art. 7, § 1^{er}, al. 1^{er}, et § 4, al. 1^{er}, A.R. du 16 juillet 1992). Une exception est cependant aménagée au bénéfice du fonctionnaire international.
9. Art. 36 C.jud.
10. Art. 9, al. 1^{er}, L. coord. du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (M.B., 27 août 1994, *err.* 13 décembre 1994). Voir égal. art. 37 *decies*, § 1^{er}.
11. Art. 2, 4^e et 4, L. du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (M.B., 29 mars 2001).
12. Art. 124, §§ 2 et 3, et 225, § 4, A.R. 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). Voir égal. art. 123, al. 2.
13. Cf. entre autres Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ? », *Chron. D.S.*, 1993, pp. 170 et s.

confirme la circulaire ministérielle du 15 mars 2006¹⁴.

II.2. ...provisoire

5. 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 administrative d'une situation de fait et l'illégalité même de l'installation), le Roi a indexé 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 ans¹⁵, délai – maximal – conçu pour ménager à la commune le laps de temps nécessaire en vue de « met[tre] fin à la situation litigieuse » ; et si l'autorité communale n'y est pas parvenue dans le délai requis ? L'inscription, alors, devient « définitive »¹⁶. Ce tour définitif, l'inscription peut même l'acquérir (nettement) plus tôt si, dans les trois mois, l'autorité communale n'a même pas « entamé la procédure administrative ou judiciaire » visant à « mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée »¹⁷. En résumé, on peut (pour des motifs « humanitaires ») 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 entre les normes.

En filigrane se dessine le sort naturel que le Roi réserve à l'inscription provisoire : prendre fin au plus vite, par l'éradication de « la situation irrégulière ainsi créée »¹⁸. 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, subséquemment, 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 ou régularisé, soit fermé.

6. Le jeu, toutefois, est plus ouvert qu'il y paraît¹⁹. Si l'arrêté prescrit bien de « met[tre] fin à la situation litigieuse », cela ne signifie pas obligatoirement qu'il faille vider les lieux ; c'est l'illégalité de l'occupation que la commune est censée supprimer, et non l'occupation elle-même. Dans le registre urbanistique par exemple, les autorités sont toujours susceptibles de « régulariser » une telle implantation en modifiant les affectations, y compris pour les parcs résidentiels ; on y reviendra²⁰.

En matière d'insalubrité, la souplesse est de mise également. C'est que la fermeture du bien ne constitue pas le seul levier mis à la disposition des autorités, tant s'en faut. Ainsi, une phase préalable de réalisation des travaux est expressément prévue aussi par les réglementations régionales (en matière de qualité des logements)²¹ ; elle est même *obligatoire*, à moins que les manquements s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants²². L'arrêté d'inhabitabilité n'intervient alors qu'en dernier recours, lorsque les réfections exigées n'ont pas été effectuées, ou insuffisamment²³. 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)²⁴.

Même lorsqu'il s'agit d'un squat, situation de non-droit s'il en est, il n'y a pas que l'expulsion 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'éludement de la taxe sur les bâtiments vides et d'entretien du bâti, 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 plus²⁵. Les pouvoirs publics, par

14. Circ. 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).

15. « 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, A.R. du 16 juillet 1992).

16. « 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, A.R. du 16 juillet 1992).

17. « 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, A.R. du 16 juillet 1992).

18. Art. 16, § 2, al. 3, A.R. du 16 juillet 1992.

19. Davantage en tous cas que ce que la circulaire du 15 mars 2006 laisse entendre, se limitant à exhorter les administrations communales à « combattre le séjour permanent dans des logements dont l'occupation n'est pas autorisée, et ce de toutes les manières légales possibles », étant entendu que « 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 ».

20. Voir *infra*, n° 25.

21. Qu'on se réfère par exemple aux « travaux de réhabilitation » que le bourgmestre est admis à ordonner sur pied de l'art. 7, al. 3, du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Voir égal. l'art. 7, § 3, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, qui charge le Service de l'inspection régionale du logement d'enjoindre les bailleurs à « régulariser la situation au regard des exigences » de salubrité.

22. Cf. not. l'art. 7, § 5, du Code bruxellois du logement.

23. Voir entre les art. 7, § 3, al. 7, et 8, al. 2, du Code bruxellois du logement. On consultera de manière générale sur cette question M. MULLER et V. RAMELOT, « La marge de manœuvre de la commune », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles* (sous la dir. de N. BERNARD et G. DE PAUW), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 70 et s., ainsi que Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, « Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles* (sous la dir. de N. BERNARD et G. DE PAUW), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 49 et s.

24. Art. 2, § 1^{er}, al. 6 et 7, de 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 Code civil, section introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer (M.B., 22 février 1991).

25. Cf. sur le sujet N. BERNARD, « Le squat, réappropriation alternative de l'espace urbain et vecteur du droit au logement », *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire* (sous la dir. de Y. MAURY), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 229 et s.

exemple, font un usage croissant de ce dispositif²⁶.

II.3. De la portée exacte d'une inscription (définitive ou provisoire)

7. Un ultime lieu commun reste à démonter, en vue d'apaiser les appréhensions des communes (qui souvent redoutent que l'inscription revienne à pérenniser ou « sanctuariser » le séjour de l'intéressé dans les lieux litigieux) : non, l'inscription ne prémunit aucunement l'occupant contre une éventuelle expulsion (en conséquence ou non de mesures qui auraient été entreprises à la suite de l'inscription provisoire). Mesure purement administrative, l'inscription dans les registres de la population ne vide en rien l'occupation de son illégalité²⁷. La chose est communément 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 ; il n'en va pas différemment concernant l'inscription définitive. 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'éviction²⁸. Et, quelle soit provisoire ou définitive, l'inscription n'affranchit pas non plus les intéressés de leur éventuelle responsabilité pénale (pour des raisons urbanistiques entre autres), pas davantage qu'elle n'est évasive des sanctions administratives ou civiles²⁹.

Le Conseil d'État, dans l'espèce commentée, confirme. Il considère que le dispositif de l'inscription provisoire « permet donc de constater les situations de résidence permanente en infraction aux règles d'urbanisme, et d'y attacher des conséquences quant à l'inscription dans les registres de la population, *sans pour autant régulariser ces situations ou inciter quiconque à agir en infraction* ; qu'en réglant favorablement la situation administrative, et donc sociale, de personnes dont la situation est irrégulière, le mécanisme de l'inscription provisoire ne neutralise pas cette irrégularité ; que la disposition critiquée ne compromet pas la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont l'autorité communale ou régionale dispose pour sanctionner les infractions urbanistiques ou y faire mettre fin, le système de l'inscription provi-

soire ménageant précisément une période à cet effet »³⁰.

8. Quelle est, à cet égard, la position de l'administration fédérale ? Ce point de vue revêt une importance décisive car, comme il sera donné à voir, le ministre de l'Intérieur a été érigé en instance de recours en cas de contestation relative à la détermination de la résidence principale d'un individu. 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 », explique Christophe Verschoore, attaché au Service population et cartes d'identité du S.P.F. Intérieur. « 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 l'inscription dans les registres des personnes concernées pendant la période qui précède une décision administrative ou judiciaire. Le refus d'inscription et l'inscription sans adresse ne sont plus admissibles »³¹. Difficile de se montrer plus clair... Et le fait pour la commune d'être confrontée – comme ici – à des parcs résidentiels touristiques occupés à l'année, en méconnaissance des règles urbanistiques les plus élémentaires, n'énervé en rien la rigueur du prescrit légal.

Parallèlement, les *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* rédigées par le Service public fédéral Intérieur³² martèlent : « si la résidence principale effective est constatée [dans un logement dont l'occupation permanente est prohibée], il faut appliquer » le système de l'inscription provisoire³³. Et, pour conjurer le danger qu'il y aurait, en procédant à l'inscription, à donner aux intéressés l'impression (indue) que leur situation va s'en trouver automatiquement régularisée, ce document (dont la version coordonnée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010) précise très explicitement : « les personnes concernées par l'inscription provisoire doivent être dûment averties du fait que ladite inscription peut être remise en cause à l'avenir », étant entendu que « l'inscription provisoire ne préjuge pas de l'issue d'une procédure administrative ou judiciaire concernant l'application de législations ou de réglementations particulières en matière de sécurité, de salubrité

26. Comme Infrabel (avec le « squat » du 124 rue du Progrès à Schaerbeek), la Région wallonne (occupation du 123 rue Royale à Bruxelles toujours) ou encore des sociétés de logement social bruxelloises (Foyer forestois, leder zijn huis et Foyer etterbeekois). Ces acteurs n'ont pas hésité à institutionnaliser l'occupation de leurs habitations vides, dans l'attente d'une rénovation. Voir sur la question Chr. DOULKERIDIS, « Conclusions et perspectives », *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques* (sous la dir. de N. BERNARD), Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 160 et s., N. BERNARD, « En matière de squat, un acteur public non voué à l'hébergement est-il tenu de concrétiser le droit constitutionnel au logement ? », obs. sous Civ. Liège (réf.), 28 octobre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, p. 520 et s., ainsi que N. BERNARD, « Bail, résiliation pour occupation personnelle et convention d'occupation précaire : une clarification bienvenue », *R.G.D.C.*, 2015 (à paraître).

27. Anvers, 30 mai 2002, *N.J.W.*, 2002, p. 209, note.

28. L'inscription dite définitive ne l'est peut-être pas autant qu'il y paraît, à la réflexion. Et, dans le même sens, l'inscription provisoire ne l'est pas tant que ça non plus, car même si la commune agit dans les trois mois, cette inscription se maintient durant trois ans (sauf si le ménage « a quitté les lieux » : art. 16, § 2, al. 4, A.R. du 16 juillet 1992). Au final, la portée juridique exacte de la différence entre les deux concepts peine à se laisser appréhender...

29. Voir entre autres Civ. Turnhout, 19 mai 2008, *T.M.R.*, 2009, p. 98.

30. Souligné par nous.

31. 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 dir. de N. BERNARD), Bruxelles, La Charte, 2012, p. 114.

32. Direction générale Institutions et population – Service population et cartes d'identité.

33. Première partie, chapitre VI, p. 116 (souligné par nous).

ou d'urbanisme et n'exonère pas les personnes inscrites de leur responsabilité pénale éventuelle »³⁴.

9. Au fond, face à une telle convergence juridique (loi, arrêté royal, circulaire ministérielle, instructions de l'administration et, *last but not least*, jurisprudence du Conseil d'État), on s'étonne de ce que certaines communes puissent continuer à s'étonner de l'obligation qui leur est faite de procéder à l'inscription – fût-ce à titre provisoire – du ménage qui passe effectivement la majeure partie de l'année sur leur sol. Elles ne sauraient en tous cas exciper d'un prétendu flou juridique pour refuser d'engager cette procédure. Leurs réticences, voire les refus arbitraires de domiciliation, doivent avoir d'autres explications, davantage politiques probablement³⁵.

III. Un « revirement de jurisprudence » concernant l'instance de recours

10. On le voit, l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 2014 a le (grand) mérite de rappeler très officiellement aux communes que le refus d'inscription ne saurait prendre appui sur des considérations liées à la légalité du séjour de l'intéressé dans les lieux où celui-ci affirme avoir installé sa résidence principale. En soi, cet arrêt est déjà pourvu d'un intérêt certain, à plus forte raison qu'il s'agit d'une des premières décisions – sinon la première – relatives à la domiciliation au sein de cette forme particulière d'habitat qu'est le parc résidentiel de vacances³⁶.

Il y a plus : la haute juridiction administrative a effectué un audacieux revirement de jurisprudence en ce qui concerne la détermination de l'instance destinée à accueillir les recours adressés contre les refus d'inscription. Retraçons d'abord le régime juridique en vigueur (jusqu'ici).

11. Au ménage qui voit sa demande d'inscription (provisoire) rejetée par la commune³⁷, la loi ouvre un droit de recours auprès du ministre fédéral de l'Intérieur³⁸ qui, en l'espèce, dispose d'un « large pouvoir d'appréciation »³⁹. 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)⁴⁰.

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'inscription⁴¹. En d'autres termes, la décision ministérielle se « substitue » à celle du collège communal⁴². Soumis, au demeurant, à loi du 29 juillet 1991⁴³, le (délégué du) ministre de l'Intérieur est tenu de motiver formellement sa décision⁴⁴. Enfin, la décision du ministre (ou de son délégué) peut elle-même faire l'objet, comme ici, d'un recours devant le Conseil d'État⁴⁵ et, éventuellement, d'une annulation (au cas par exemple où la décision aurait été prise sans le « soin » requis⁴⁶).

12. La compétence du ministre de l'Intérieur, toutefois, est limitée par le texte de loi aux « contestation[s] en matière de résidence principale »⁴⁷. La formule, malheureusement, est plurivoque. Une interprétation, alimentée entre autres par l'arrêt *Miandabo Mbuyi* rendu le 10 novembre 1992 par le Conseil d'État⁴⁸, voulait que le ministre ne connaisse *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 en effet donner lieu à des appréciations divergentes). Si, partant, la commune réfractaire ne contredisait nullement le ménage qui prétend habiter effectivement à un endroit donné, mais pointait plutôt le caractère illégal de cette installation, ce n'était *pas* auprès du ministre de l'Intérieur que le ménage concerné devait s'en ouvrir. Le contentieux, en l'espèce, ne porte pas sur le lieu même du séjour, mais sur sa régularité juridique.

13. C'est dans ce cadre exact que s'inscrit l'arrêt annoté du Conseil d'État. Tirant argument de l'arrêt *Miandabo Mbuyi*, la commune de Tellin postulait l'anéantissement, pour excès de compétence, de la décision du ministre de l'Intérieur ayant ordonné l'enregistrement de M. Bertrand, en ce que celle-ci est « étrangère » au point de savoir si l'intéressé est effec-

34. *Ibidem*, p. 117.

35. Il est vrai que la population amenée à s'installer dans ces logements insalubres ou dangereux n'émarge pas particulièrement à la catégorie des ménages aisés.

36. Voir, en matière de radiation toutefois, C.E. (VI^e ch., réf.), 7 février 2005, Gustin, n° 140.278.

37. Fût-ce implicitement. 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 (cf. Civ. Bruxelles (réf.), 9 décembre 1992, *T. vreemd.*, 1993, p. 39). Cette « tentation » est d'autant plus aiguë que 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 (art. 7, § 5, al. 2, A.R. du 16 juillet 1992), hors l'application de l'amende pénale – peu exploitée cependant – que le texte associe de manière générale à ses dispositions (art. 23, A.R. du 16 juillet 1992).

38. Art. 8, L. du 19 juillet 1991.

39. C.E. (VI^e ch.), 26 mai 2008, Leclercq, n° 183.377.

40. Art. 8, § 1^{er}, al. 1 à 3, L. du 19 juillet 1991.

41. Art. 8, § 2, L. du 19 juillet 1991. Voir égal. art. 11, al. 1^{er}, 4^e, A.R. du 16 juillet 1992.

42. C.E. (VI^e ch.), 25 octobre 2005, Gérard et Scimone, n° 150.665.

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

44. C.E. (IV^e ch.), 12 juin 1996, Redant et Van Den Driessche, n° 60.104.

45. Voir C.E. (XII^e ch.), 14 septembre 1999, Van Den Bogaert, n° 82.258.

46. C.E. (VI^e ch.), 6 mars 2002, van Delft, n° 104.382.

47. Art. 8, § 1^{er}, al. 1^{er}, L. du 19 juillet 1991.

48. Cf. C.E. (VI^e ch., réf.), 10 novembre 1992, *Miandabo Mbuyi*, n° 40.978.

tivement présent sur son territoire. La requérante ne contestait pas la réalité du séjour de l'individu, mais sa légalité urbanistique ; repris comme zone de loisirs et de vacances, le parc résidentiel n'est *pas* destiné à un habitat permanent, il est vrai. Or, selon elle, seul un conflit afférent à cette question empirique qu'est la localisation de l'individu à l'endroit de sa résidence principale alléguée peut donner lieu à recours au Conseil d'État ; le législateur s'est montré « restrictif » à cet égard. Certes, la commune a fait état elle-même de cette possibilité de recours dans sa décision de refus, mais cette mention résulte simplement de l'utilisation d'un « formulaire-type ».

L'argument, toutefois, n'a pas eu l'heur de convaincre le Conseil d'État. La loi, observe ce dernier, ne circonscrit pas la compétence du ministre aux seuls cas où émerge un différend relatif à la réalité de la résidence habituelle d'une personne en un lieu donné, mais vise « toutes les difficultés ou contestations en matière de résidence principale ». Or, une demande d'inscription à laquelle la commune refuse de déférer ressortit incontestablement à cette catégorie, « même si elle met en cause le débat de principe relatif à la possibilité d'inscrire une personne dans les registres de la population à une adresse donnée, nonobstant la circonstance que des règles d'urbanisme ou d'aménagement du territoire s'y opposent ». Le moyen de la requérante, partant, n'est pas déclaré fondé.

14. Si le Conseil d'État marque une indéniable rupture par rapport à l'arrêt *Miandabo Mbuyi*, il ne juge pas utile de mentionner ce dernier dans sa motivation, rendant dès lors peu lisible pour le lecteur non averti l'évolution ainsi accomplie. Ne nous méprenons pas toutefois : la haute juridiction est bien consciente de l'écart jurisprudentiel qu'elle est en train de commettre. L'inflexion est imprimée en toute connaissance de cause, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs le rapport du premier auditeur, lequel a pointé *expressis verbis* les conséquences qu'un rejet de la requête entraînerait sur la « ligne » traditionnelle de la haute juridiction administrative.

Pour autant, peut-on parler d'un véritable « revirement de jurisprudence » ? Il n'est pas sûr, tant hypertrophier la portée de l'arrêt *Miandabo Mbuyi* du 10 novembre 1992 ne s'indique pas. Cette décision, comme l'indique opportunément l'auditeur d'ailleurs, requiert d'être ramenée à sa juste proportion, pour de multiples raisons. D'abord, elle a été rendue au provisoire, sur requête en suspension, sans que le Conseil d'État ait eu l'occasion de se prononcer définitivement sur la question⁴⁹. Il s'agissait ensuite d'une situation quelque peu périphérique à notre thématique, qui mettait en scène une réfugiée politique zaïroise revendiquant son inscription dans le registre des étrangers.

Dans la ligne, on notera que le motif allégué par la commune attaquée – Auderghem – à l'appui de son refus était tout à fait inusité, et, en tout état de cause, fort peu susceptible de justification (« le nombre élevé de réfugiés politiques reconnus ainsi que (...) de candidats réfugiés domiciliés à Auderghem » !)⁵⁰.

Plus fondamentalement encore, l'arrêt du 10 novembre 1992 s'enracine dans un contexte juridique précis, à savoir l'omission par la requérante de l'exercice de son droit du recours préliminaire auprès du ministre de l'Intérieur (ce qui aurait dû entraîner, selon la commune, l'incompétence du Conseil d'État) ; en quelque sorte, c'était pour permettre malgré tout à la réfugiée de contester le refus d'inscription que la haute juridiction a estimé que, lorsque le conflit ne porte pas sur la réalité de la résidence, « aucun recours préalable obligatoire [entendez : devant le ministre] n'était requis ». Cette chicane procédurale tombe si, comme dans le cas d'espèce, le différend porte sur autre chose que la localisation effective du ménage ; il en est résulté, depuis, une dissociation des voies de recours (devant le ministre ou au Conseil d'État directement), en fonction de l'objet de celui-ci. Or, il n'est pas interdit de penser que ce doublement était de nature purement conjoncturelle à l'origine, n'ayant d'autre finalité que de rappeler aux requérants négligents que le défaut d'exercice du recours auprès du ministre ne les dépouillait en rien de la possibilité – tirée du droit commun⁵¹ – de quereller devant une instance juridictionnelle cette fois cet acte administratif qu'est la décision communale de refus d'inscription. Une ultime chance, en quelque sorte. À titre surabondant, on notera encore que le débat s'est mû exclusivement sur le terrain de la recevabilité⁵². *Last but not least*, l'arrêt du 10 novembre 1992, déjà ancien et rendu sur avis contraire de l'auditeur au demeurant, n'a jamais été suivi par d'autres, de sorte qu'il n'a aucunement « fait jurisprudence ». En définitive, par trop particulières, les circonstances (tant empiriques que juridiques) de l'espèce interdisent de conférer à la décision *Miandabo Mbuyi* la portée d'un arrêt de principe.

15. S'il apparaît quelque peu abusif d'invoquer un véritable revirement de jurisprudence (pour la raison simple qu'il n'y avait pas, antérieurement, de jurisprudence au plein sens du terme...⁵³), l'*aggiornamento* opéré par le Conseil d'État en 2014 n'en est pas moins digne d'intérêt, au plus haut point. Ce n'est pas le lieu ici de discuter des mérites respectifs des recours portés devant le ministre de l'Intérieur ou un organe juridictionnel ; *a minima*, force est de constater que la thèse suivie par le Conseil d'État de 1992 prête à questionnement. Si, réellement, l'auteur du

49. Ayant jugé par la suite – dans son arrêt du 24 août 1993 – qu'il n'y avait plus lieu à statuer (pour une raison qui s'écarte de notre propos).

50. Très pragmatiquement, en fait, la commune entendait limiter au maximum le débours pécuniaire du CPAS.

51. Voir les art. 14, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, et 17, § 1^{er}, al. 1^{er}, L. coord. du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État (*M.B.*, 21 mars 1973).

52. Avec un rejet de l'exception d'irrecevabilité agitée par Auderghem.

53. Mais si l'arrêt *Miandabo Mbuyi* est isolé, la présente décision l'est également, pour l'heure encore en tous cas.

texte avait entendu distraire de la compétence du ministre un pan entier du contentieux en matière de domiciliation, on peut gager qu'il ne l'aurait pas passé sous silence. Il s'agit certes d'un postulat de rationalité du législateur, qu'on peut discuter (et qui est d'ailleurs mis à mal dans nombre de textes...), mais il semble confirmé à la lecture de la loi de 1991, relativement détaillée et exhaustive en effet. Par ailleurs, l'absence de toute mention de cette dichotomie de voies de recours au sein des travaux préparatoires (tout entier centré sur le caractère contradictoire à donner à la procédure de recours et sur la légalité d'une subdélégation de la décision à un fonctionnaire) semble indicative d'une unicité des régimes⁵⁴. En tout état de cause, le législateur d'alors déclare s'inspirer⁵⁵ d'un arrêté royal existant à l'époque⁵⁶, lequel n'envisageait pas davantage la dualité dont question (pas même au moment de sa modification vingt ans plus tard⁵⁷). De toute façon, enfin, les exceptions ne sont-elles pas traditionnellement de stricte interprétation ? Il reste que, sur un point, une interrogation demeure (que l'espèce annotée ne règle pas). Certes, le refus d'inscription constitue un acte administratif, ce qui forge en théorie la compétence du Conseil d'État. Mais, puisqu'on a affaire – avec la domiciliation de l'intéressé dans les registres de la population – à un véritable droit subjectif⁵⁸, les juridictions de l'ordre *judiciaire* (le tribunal de première instance en l'espèce) ne sont-elles pas, bien plutôt, à mobiliser en cas de recours⁵⁹ ?

IV. La domiciliation dans un parc résidentiel occupé à l'année

16. Impossible de prendre l'exacte mesure de l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 2014 sans avoir une compréhension fine des enjeux en présence... et donc une vue aussi exhaustive que possible de la situation des parcs résidentiels occupés à l'année. De quoi s'agit-il exactement ? Quelles difficultés précises les résidents permanents rencontrent-ils pour s'y faire inscrire ? Et comment les autorités wallonnes (et fédé-

rales) invitent-elles les communes à gérer le problème ?

IV.1. Description du phénomène de « l'habitat permanent » en équipement touristique

17. Depuis une petite trentaine d'années, déjà, des ménages de Wallonie – en nombre croissant – décident d'habiter, de manière *permanente*, dans une infrastructure de nature touristique (campings, domaines de vacances et autres parcs résidentiels). Pour cette raison, le phénomène est communément désigné sous le vocable « habitat permanent » ; s'il ne doit pas s'y réduire, force est de constater qu'il est une résultante directe de la crise du logement (et de l'insuffisance d'habitations décentes à tarif abordable)⁶⁰.

Schématiquement, les intéressés logent soit dans une caravane installée à demeure sur un terrain de camping-caravaning, soit dans un bien en dur mais inapte à l'usage intensif qui en est fait (de type chalet en bois). Ce phénomène, qui contrevient à diverses réglementations (en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement notamment), se polarise entre autres autour des périphéries vertes des anciens noyaux industriels⁶¹, ce qui témoigne d'un exode urbain des populations précarisées⁶².

S'il n'est pas circonscrit à la Wallonie⁶³, le phénomène de l'habitat permanent s'y épanouit particulièrement. Peu ou prou, il touche 12.000 personnes⁶⁴, localisées dans les cinq provinces (avec une forte prévalence dans le Namurois)⁶⁵. 162 équipements touristiques sont concernés au total, ventilés comme suit (du point de vue de leur statut) : 40 % de parcs résidentiels de week-end (dont 10 % non autorisés), 17 % de logements sis dans des rues à caractère de seconde résidence, 10 % de villages de vacances, 9 % de campings, 7 % d'abris de fortune... Pour le moins générique, l'appellation « habitat permanent » se révèle donc loin d'être monolithique ; elle recouvre une grande diversité de situations d'habitat, ce qui appelle des solutions sur mesure, élaborées au cas par cas. Enfin, signalons que la majorité de ces équipements se trouve, en ce qui concerne le plan de secteur, en zone de loisirs exclusivement, les autres se répartissant – mais

54. Projet de loi relatif aux registres de la population et aux cartes d'identité, exposé des motifs, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 1990-1991*, n° 1150/1, pp. 9 et 10.

55. Projet de loi relatif aux registres de la population et aux cartes d'identité, exposé des motifs, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 1990-1991*, n° 1150/1, p. 9.

56. Art. 23, A.R. du 1^{er} avril 1960 réglant la tenue des registres de population (*M.B.*, 30 avril 1960).

57. Voir art. 1^{er}, A.R. du 16 mai 1980 (*M.B.*, 10 juin 1980). En bout de course, l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960 a été abrogé par l'article 24 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

58. Voir, en matière de délivrance de cartes d'identité par exemple, C.E. (VIII^e ch.), 5 septembre 2006, Gurich, n° 162.270.

59. En effet, la compétence du Conseil d'État « 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 » (Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. HAUBERT et *Journ. proc.*, n° 275, 1995, p. 26, note F. TULKENS ; voir égal. Cass., 22 décembre 2000, *J.T.*, 2003, p. 66).

60. Pour une explication des raisons qui ont poussé les ménages concernés à venir s'implanter de façon pérenne dans une roulotte ou un chalet excentré (situé en zone inondable pour certains) ainsi que pour une présentation plus nuancée des différents types de public optant de la sorte pour cet habitat atypique, voir N. BERNARD, « La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ? », *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire* (sous la dir. de Y. MAURY), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 346 et s.

61. Le long de l'Ourthe, de l'Amblève ou de l'Eau noire, par exemple.

62. Pour une description plus détaillée, lire D. PRAILE, « L'habitat en campings et parcs résidentiels en Wallonie. Question sociale, enjeux sociaux, rapport à l'habitat », *Le logement dans sa multidimensionalité : une grande cause régionale* (sous la dir. de N. BERNARD et Ch. MERTENS), Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, pp. 76 et s.

63. Cf., pour la situation en Flandre, S. MILLER, « La problématique de l'habitat permanent en Flandre et en Wallonie », *Amén.*, 2013, pp. 141 et s.

64. « En Région wallonne, l'estimation que partagent bon nombre d'acteurs de terrain est d'environ 12.000 personnes. Les chiffres rassemblés par la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale pour l'année 2010 indiquent 8.305 personnes recensées, dont 7.978 domiciliées, 327 non domiciliées et 321 vivant dans des équipements qui ont été reconvertis en zone d'habitat » (X., « Habitat permanent dans des zones à vocation touristique », *Échos log.*, 2012, n° 2, p. 10).

65. Pas moins d'un ressortissant sur quatre de la commune d'Hastière, par exemple, vit de manière pérenne dans une infrastructure touristique.

dans des proportions significativement moindres – en zones agricole, à caractère rural, *etc.*⁶⁶

18. Comment, confrontées à un phénomène social de grande ampleur (doublé d'une situation infractionnelle multiple), les autorités wallonnes ont-elles réagi ? La Région wallonne, dans un premier temps, affichait une certaine animosité. Il est vrai que ce type d'habitat engendre plusieurs difficultés, en termes notamment d'atteinte au paysage rural et de dispersion de l'habitat. Attentives par ailleurs à ne pas récompenser la politique du fait accompli, les instances régionales cherchaient, au nom d'une certaine conception du bien public, à fermer de manière systématique ces implantations « sauvages ». En 2002, un important tournant est négocié, empreint de davantage de pragmatisme : le gouvernement wallon a adopté un « plan Habitat permanent » (dit plan HP)⁶⁷, décliné en deux phases. La première, certes, vise bel et bien à interdire les structures situées en zone inondable ainsi que les établissements de type camping (où qu'ils se trouvent), non sans empêcher toute nouvelle installation de résident permanent. Concernant quant à elle les autres équipements (qui représentent près de deux tiers du contingent global), la seconde phase se veut moins répressive (et plus réaliste) : elle tend simplement à « encourager » les relogements et à « maîtriser » les nouvelles entrées, tout en favorisant l'accès des résidents, « parfois installés depuis longtemps », à l'eau et l'électricité. Ce, sans préjudice d'une régularisation urbanistique éventuelle (une reconversion en zone d'habitat *in specie*) au bénéfice de l'une ou l'autre parcelle⁶⁸.

IV.2. Des difficultés d'inscription multiformes

19. Ce n'est pas le lieu ici de décrire plus avant ce phénomène de l'habitat permanent⁶⁹, ni d'évaluer l'état d'avancement du « plan HP ». Mais si on s'est donné la peine (et la liberté) de consacrer des développements plus ou moins substantiels à la thématique, c'est parce que celle-ci cristallise, pour le sujet qui nous occupe (l'inscription dans les registres de la population), des difficultés particulièrement emblématiques. Pour faire bref, nombre de résidents permanents affrontent des vicissitudes quasi insurmontables pour parvenir à se faire enregistrer sur les tablettes de

la commune où leur équipement touristique est sis.

20. La palette de ces réactions d'hostilité, en fait, est étendue. À l'un des extrêmes, on trouve le refus pur et dur, motivé notamment par le fait que la commune n'entend aucunement se plier à une réglementation fédérale qu'elle considère comme en opposition frontale avec ses propres priorités. Précisément, ici, la commune de Tellin a pris un moyen de la violation du principe de loyauté fédérale, en ce que le dispositif de l'inscription provisoire rendrait « exagérément difficile » l'exercice par les régions de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ; à bien y réfléchir, cet argument pourrait lui être retourné... Regrettons, au passage, que le Conseil d'État n'ait pas jugé opportun de creuser ce point.

Dans un registre approchant, il arrive que des communes ayant bien acté l'inscription procèdent peu de temps après à la *radiation d'office* de l'intéressé⁷⁰, prétendant à l'analyse (mais de manière sommaire) qu'il n'a jamais habité dans le parc résidentiel en question. Or, il serait pour le moins hâtif de déduire par exemple d'une faible consommation d'électricité une absence de l'individu dans son lieu de vie dès lors que, généralement de superficie fort réduite, les logements de type caravane ou chalet se révèlent peu énergivores. Et, sur le plan des principes, « il faut avoir égard au fait qu'il existe une présomption *juris tantum* que la personne a sa résidence habituelle là où elle est inscrite aux registres de la population, présomption qui ne peut être renversée que par des éléments de fait précis, évidents et concordants », souligne le Conseil d'État (dans une autre espèce⁷¹) ; attendu que « les problèmes administratifs allégués par le demandeur [touché par une mesure de radiation] ne constituent pas de simples inconvénients, mais provoquent dans son chef des difficultés majeures et graves », la haute juridiction ne pouvait qu'invalidier une telle décision de radiation (fût-elle, comme en l'espèce, confirmée par le ministre de l'Intérieur)⁷².

Par ailleurs, certaines communes recourent également à des formes cachées de refus d'inscription : elles consentent déférer à la requête tout en annonçant assortir l'inscription demandée d'un procès-verbal qui sanctionne les infractions urbanistiques constatées dans la zone de loisir. On a là une pression dissuasive, dont le but psychologique est parfois atteint (lorsque

66. Voir « L'état des lieux 2010 et 2011 » du *Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (plan HP)*, Service public de Wallonie (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), novembre 2012, p. 11.

67. Gouvernement wallon, *Plan d'action pluriannuel visant à réduire l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie*, 13 novembre 2002, dit Plan Habitat permanent.

68. On trouvera de plus amples renseignements sur ce plan HP dans S. MILLER, *op. cit.*, pp. 141 et s., ainsi que dans C. JANSEN, « L'habitat permanent en zone de loisirs : adoption du plan d'action régional », *Échos log.*, 2003/1, pp. 1 et s.

69. Consulter pour ce faire D. PRAÏLE, « Vivre en chalet ou caravane en Wallonie : se loger de fait, habiter autrement ! » *Revue nouvelle*, 2008, n° 2, pp. 41 et s., ainsi que N. BERNARD, « La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ? », *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire* (sous la dir. de Y. MAURY), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 346 et s.

70. Laquelle répond pourtant à des conditions strictes (qu'on songe seulement au rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil constatant « l'impossibilité de déterminer la résidence principale », imposé par l'art. 8, al. 2, A.R. du 16 juillet 1992). Voir pour une illustration Bruxelles (II^e ch.), 8 décembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 77. Cf. égal., mais en sens inverse, C.E., 30 mars 1993, n° 42.499.

71. C.E. (VI^e ch., réf.), 7 février 2005, Gustin, n° 140.278. Voir aussi C.E. (VI^e ch., réf.), 24 février 2005, Gustin, n° 141.200.

72. « Considérant (...) que si un préjudice financier est en principe réparable, il n'en est pas ainsi lorsque, comme en l'espèce, en raison de la perte de revenus et de l'impossibilité de s'en procurer d'autres, le demandeur sera rapidement dans une situation de besoin telle que son propre mode de vie sera gravement mis en péril ; que l'impossibilité de pouvoir accéder à l'aide juridique légale et d'exercer son droit de vote constituent des atteintes à l'exercice de droits fondamentaux ; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est, dans l'état actuel du dossier, établi. »

la personne préfère encore s'installer dans une autre commune).

Autre procédé : pour éviter l'inscription en bonne et due forme dans les registres de la population, la commune se contente d'octroyer une adresse dite de référence. La symbolique est lourde (et le message clair) puisque, purement administrative, cette adresse est *fictive* et n'est pas censée coïncider avec la présence de l'intéressé *in situ*. En pratique, l'adresse de référence se prend le plus souvent auprès du CPAS⁷³, ce qui ajoute une nouvelle charge de stigmatisation. En tout état de cause, cette procédure – censée rester exceptionnelle – ne peut concerner, schématiquement, que les ménages séjournant en « demeure mobile », les individus qui n'ont pas (ou plus) de résidence par manque de ressources suffisantes (le sans-abri, dans les faits) ainsi que les personnes « temporairement absentes » (en raison d'un voyage d'étude ou d'affaires, par exemple)⁷⁴. Les résidents permanents en infrastructures touristiques, on le voit, ne rentrent *a priori* pas dans ces catégories, de sorte que l'adresse de référence ne se justifie nullement dans leur cas.

En amont, enfin, c'est parfois le gestionnaire du site touristique, soucieux de dissimuler au pouvoir local les infractions urbanistiques (et de continuer son commerce – fort rentable souvent), qui exerce un chantage sur le locataire pour le décourager de se rendre à l'hôtel de ville.

21. Les témoignages négatifs, sur ce point, affluent et s'avèrent concordants, d'où qu'ils émanent. « Inégalement appliquée par les autorités communales », la domiciliation est vue comme une « pierre d'achoppement majeure » pour les résidents permanents, analyse David Praile, coordinateur de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles (chargée du suivi des habitants concernés). Lequel se risque à une explication : « dans la pratique, l'obligation d'inscription est perçue comme contraire à la volonté exprimée par le plan HP, consistant à empêcher l'installation de nouveaux habitants »⁷⁵. Les stratégies communales de déni d'inscription peuvent cependant prêter à sourire dans la mesure où la démarche domiciliaire intervient généralement *après* l'implantation. Précisément, « les manœuvres visant à la contourner [la législation] n'ont pas démontré qu'elles empêchaient effectivement l'installation de nouveaux habitants ; au contraire, elles les précarisent davantage »⁷⁶. Les refus s'avèrent d'autant moins efficaces que, pour certains, le camping représente la seule et ultime solution (avant la rue), ce qui occulte toute autre considération, notamment de nature admi-

nistrative ; même sans la possibilité de s'y domicilier, ils s'implanteront dans l'équipement touristique !

Ce sombre constat est corroboré par Christophe Verschoore, fonctionnaire à l'administration fédérale concernée. « 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 »⁷⁷.

Les services de la Région wallonne font chorus : « Sans attendre les clarifications légales souhaitées, certaines communes ont d'ailleurs pris le parti de ne plus domicilier les personnes résidant en équipements touristiques ». Ils tendent par ailleurs à valider l'explication esquissée plus haut puisque les municipalités visées « jugent en effet cette obligation de domiciliation incohérente avec la philosophie du plan HP et, partant, avec leur engagement de mettre en œuvre celui-ci localement »⁷⁸.

Ces impressions de terrain, enfin, trouvent confirmation sur le plan statistique. Une étude (déjà ancienne toutefois) a ainsi établi que 25 % des communes refusent l'inscription domiciliaire dans un établissement touristique (10 % systématiquement, 15 % selon les cas)⁷⁹. Vraisemblablement sous-évalués, ne serait-ce que parce que les pouvoirs locaux confessent peu se mettre délibérément hors-la-loi, ces chiffres doivent être considérés comme des minima.

22. Signalons encore, pour être de bon compte, que le défaut d'application de la loi se matérialise parfois, dans le sens radicalement opposé, par la prise d'une inscription *définitive*, d'emblée (malgré que l'occupation soit réprouvée par la législation). Ou encore, des

73. Art. 1^{er}, § 2, al. 5, L. du 19 juillet 1991 et art. 20, § 3, A.R. du 16 juillet 1992. Il est également permis de solliciter un particulier ou une association (art. 1^{er}, § 2, al. 2 et 3, L. du 19 juillet 1991), mais cette faculté reste sous-exploitée.

74. Art. 1^{er}, § 2, al. 1^{er}, L. du 19 juillet 1991 et art. 20, § 2, A.R. du 16 juillet 1992.

75. D. PRAILE, « Caravanes et chalets en zones de loisirs : vers la reconnaissance d'un habitat jugé hors norme », *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif* (sous la dir. de N. BERNARD), Bruxelles, La Charte, 2012, p. 9.

76. D. PRAILE, *ibidem*, p. 10.

77. Chr. VERSCHOORE, *op. cit.*, p. 117.

78. 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. 5.

79. Cf. Ministère de la Région wallonne et Fondation Roi Baudouin, *Inventaire descriptif – Synthèse. L'habitat prolongé en campings et parcs résidentiels en Région wallonne*, juin 1999.

communes inscrivent provisoirement l'intéressé tout en laissant courir le délai de trois mois *sans* engager la moindre action, ce qui rend l'inscription définitive. Par là, ces autorités locales entendent éviter aux résidents une éviction dont la mise en œuvre ne peut être qu'accélérée par l'inscription provisoire⁸⁰. Ou encore, la commune ne disposant que de moyens budgétaires et/ou humains limités préfère ne pas engager les procédures (visant à mettre fin à la situation litigieuse) qu'appelle immanquablement la prise d'une inscription provisoire⁸¹.

Ces comportements, quoi qu'il en soit, restent marginaux. Et, dans tous les cas, l'esprit de l'inscription provisoire n'est pas moins dévoyé. A tout le moins, des risques d'inégalité de traitement se font jour, entre ceux qui essuient un refus d'inscription, ceux qui sont enregistrés à titre provisoire et ceux qui jouissent d'entrée de jeu d'une inscription définitive.

IV.3. Les consignes données par la Région wallonne (et l'administration fédérale) aux communes

23. Face à ces entorses multiples, la Région wallonne fait montre d'un juridisme de bon aloi, c'est à noter. Dans le vade-mecum officiel *Maîtrise des entrées et prévention des nouvelles installations. Domiciliation provisoire* (rédigé à l'attention des communes partenaires dans le cadre du plan HP), elle souligne que ces refus de domiciliation « ne sont pas autorisés » ; du reste, « les personnes qui ont intenté un recours à l'encontre de ces refus ont majoritairement eu gain de cause ». Faute de domiciliation, par ailleurs, « les plus fragilisés sombrent généralement dans la clandestinité, avec les conséquences désastreuses qui peuvent en découler quant à l'obtention de certaines allocations sociales ». En un mot, « une politique de non domiciliation accentue sans conteste leur précarité »⁸². « Les bourgmestres ou les agents délégués des communes ne peuvent donc jamais refuser la domiciliation de personnes apportant la preuve qu'elles habitent régulièrement le bien dans lequel elles demandent leur domiciliation », enchérit la ministre compétente elle-même. « Cette règle vaut pour les communes qui adhèrent au plan Habitat permanent, comme pour les autres »⁸³.

Reste à voir si ces mâles déclarations se traduiront en

actes ; à cet égard, la Région wallonne n'exerce-t-elle pas justement un pouvoir de tutelle sur les communes⁸⁴ ? Les réticences de celles-ci en tous cas sont telles (et le déficit d'effectivité de la loi à ce point massif) que le ministre de l'Intérieur a jugé impérieux de 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 ». Et pourtant, « la réglementation en matière d'inscription provisoire est suffisamment claire ». Il convient dès lors de « rappeler une nouvelle fois » la réglementation, tout en invitant les pouvoirs locaux à en faire une « application rigoureuse et correcte »⁸⁵. Le texte n'a certes pas été composé en considération directe de la situation particulière du parc résidentiel, mais il ne régit pas moins ce type d'habitat-là aussi.

24. Elles ont beau pourfendre les refus de domiciliation, les autorités régionales demeurent tenues de donner effet à leur plan HP ; or, quelle que soit la présentation qu'on peut en faire, ce dernier revient bien, à terme, à éradiquer la majorité des installations en équipements touristiques (en vue de rendre aux parcelles leur affectation originelle). Comment dès lors tenir ce cap politique tout en faisant régner l'orthodoxie juridique en ce qui concerne les inscriptions ? « À cet égard, l'application du mécanisme de la domiciliation provisoire devrait rencontrer le même objectif », assure le vade-mecum. Quelles seraient dès lors, concrètement, les mesures à mettre en œuvre par la commune à la suite de la prise d'une inscription provisoire ? Le vade-mecum trace deux pistes principales à cet égard.

Le motif de l'insalubrité est invoqué en premier lieu ; il est à parier en effet que la caravane ou le chalet méconnaît les normes minimales relatives par exemple à l'éclairage naturel, à la hauteur sous plafond ou encore à la superficie⁸⁶. Un triple tempérament s'indique toutefois à notre estime. D'abord, il n'est pas sûr que les habitations précitées puissent être assimilées à un « logement » au sens du Code wallon du logement (qui édicte les exigences régionales de salubrité), celui-ci étant défini comme « le bâtiment ou la partie de bâtiment *structurellement destiné à l'habitation* d'un

80. Voir 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.

81. Il s'agit en effet d'un vrai « surcroît de travail » (suivant le mot de S. MILLER, *op. cit.*, p. 137).

82. 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. 5.

83. Réponse donnée le 29 juin 2010 par E. TILLIEUX, précédente ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, à la question orale sur « La contradiction entre certaines pratiques en matière de domiciliation provisoire des communes adhérentes et les objectifs du Plan habitat permanent » posée par P. DUPRIEZ, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. 2009-2010, n° 154, p. 29.

84. De manière plus informelle, la Région a mis sur pied un groupe de travail centré spécifiquement sur la domiciliation en équipement touristique, regroupant huit communes « qui adoptent des pratiques différenciées en la matière ». Voir la réponse donnée le 26 novembre 2013 par E. TILLIEUX, précédente ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, à la question orale sur « La domiciliation dans les équipements habitat permanent (HP) » posée par Ph. DODRIMONT, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 41, p. 49.

85. Circ. 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).

86. Voir respectivement les art. 15, 17, 1° et 18, A. Gouv. w. 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).

ou de plusieurs ménages »⁸⁷. « Certes, ensuite, ce type de bien pourrait entrer dans la nouvelle catégorie qu'est « l'habitation qui n'est pas un logement »⁸⁸, censée répondre (au sein des zones « habitat permanent » précisément⁸⁹) à des conditions d'habitabilité et de sécurité spécifiques⁹⁰, mais outre que le respect à celles-ci n'est dû que si le porteur du projet entend bénéficier de subsides régionaux, ces prescriptions sont pour le moins minimales, réduites à un noyau dur intangible et vital en quelque sorte⁹¹. » Enfin, toute violation d'un critère de salubrité n'entraîne pas fermeture du bien⁹² ; sauf gravité particulière du défaut, la réalisation de travaux de mise en conformité sera imposée en priorité⁹³. Ce, sans compter qu'une possibilité générale de dérogation existe lorsque « le ou les manquements relevés par l'enquêteur sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre »⁹⁴.

En second lieu, le mobile de l'urbanisme est avancé par les autorités régionales (pour asseoir une démarche de fermeture du bien) ; dit autrement, la commune qui n'a d'autre choix que de procéder à l'inscription provisoire est invitée parallèlement à dresser « procès-verbal constatant la violation d'une norme urbanistique qui débouchera sur une procédure judiciaire prescrivant, *in fine*, l'expulsion des habitants »⁹⁵. C'est que, même s'il y a dissensus sur le sujet⁹⁶, le séjour à l'année dans une infrastructure de

type récréatif est bien, *in se*, constitutif d'une infraction, à nos yeux⁹⁷. Ici aussi, cependant, de la mesure s'impose. Toute démolition éventuelle d'un tel logement, ordonnée par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, doit invoquer spécifiquement un risque d'atteinte à l'ordre public, à l'hygiène ou à la salubrité publique⁹⁸ (lesquels domaines circonscrivent la compétence du bourgmestre en la matière⁹⁹), et non simplement s'appuyer sur une méconnaissance des normes régionales d'urbanisme ; à ce propos, le Conseil d'État a, dans une autre espèce, suspendu¹⁰⁰ (puis annulé¹⁰¹) l'arrêté de démantèlement d'une caravane résidentielle, au motif que le bourgmestre avait simplement présenté celle-ci comme contraire à la réglementation régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, sans effectivement « démonstr[er] que la salubrité publique est mise en danger par l'état du logement »¹⁰².

25. Ces pistes, on le voit, élargissent toutes deux au registre curatif (sinon coercitif) et ont pour objectif ultime de conduire à l'évacuation du bien. Certes, tout se fera sur une base volontaire, assurent les autorités (« les résidents permanents déjà installés ne seront pas contraints au départ »¹⁰³) ; il n'empêche, de régularisation, il est peu question manifestement. Pourtant, les autorités sont toujours susceptibles de légaliser *ex post* une telle implantation, en modifiant les affectations urbanistiques¹⁰⁴ ; c'est précisément le cas, au

87. Art. 1^{er}, 3^e, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, souligné par nous. Cf. sur le thème L. JANDRAIN, « Habitat alternatif et critères minimaux de salubrité », *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif* (sous la dir. de N. BERNARD), Bruxelles, La Charte, 2012, pp. 254 et s.
88. Art. 22bis, al. 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2013 adoptant la cartographie des sites concernés par le plan habitat permanent (M.B., 29 mai 2013).
89. Art. 44, § 2, 1^{er} tiret, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.
90. Art. 22bis, al. 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.
91. Cf. les art. 3 et 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2013 instaurant une aide pour l'amélioration et la création d'habitations en vertu de l'article 22bis du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (M.B., 16 décembre 2013).
92. Cf. entre autres N. BERNARD, « Les normes de salubrité face aux évolutions de la matière du logement. Vers une nécessaire adaptation ? », *Amén.*, 2012, n° 2, pp. 71 et s.
93. Sur la base de l'art. 7, al. 3, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.
94. Art. 19, al. 1^{er}, A. Gouv. w. du 30 août 2007.
95. 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. 7.
96. « Le fait de résider en permanence dans un équipement à vocation touristique (...) ne constitue pas en soi une infraction » (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. 7).
97. Voir not. l'art. 154, al. 1^{er}, 4^e, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (« Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 100 à 300.000 francs ou d'une de ces peines seulement ceux qui : (...) enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans de secteur ou communaux d'aménagement, des permis d'urbanisme, des permis de lotir ou des permis d'urbanisation et des règlements d'urbanisme ou réalisent une publicité non conforme aux dispositions déterminées en exécution de l'article 4 ») ; cf. égal. l'art. 6.1.1., al. 1^{er}, 2^e, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Ce, sans compter que le non-respect du permis d'urbanisme est punissable aussi (ou encore, en amont, la délivrance d'un permis pour une unifamiliale alors que la parcelle est située en zone de loisirs : C.E. (VI^e ch.), 1^{er} décembre 1993, Püttmann, n° 45.099). On lira pour de plus amples développements S. MILLER, *op. cit.*, pp. 136 et s., de même que 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.*, 1997-1998, pp. 269 et s.
98. La salubrité est à prendre ici au sens étymologique : est salubre ce qui est propice à la santé, sain.
99. La Région, pour sa part, oeuvre à « l'amélioration de l'habitat » (C.E. (XIII^e ch., réf.), 27 mars 2002, Rosier, n° 105.215), 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). Au besoin, le Conseil d'État n'hésite pas à faire le départ entre les attributions régionales et communales en matière de salubrité : C.E. (VII^e ch.), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n° 11.779. Sur la question, voir not. M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Rev. dr. commun.*, 2000, pp. 103 et s., B. HUBEAU, « De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woonkwaliteit », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles* (sous la dir. de N. BERNARD et G. DE PAUW), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1 et s., ainsi que 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 multidimensionnalité : une grande cause régionale* (sous la dir. de Nicolas BERNARD et Charles MERTENS), Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, pp. 180 et s.
100. C.E. (XIII^e ch., réf.), 25 avril 2002, Catteau, n° 106.093, *Échos log.*, 2002, p. 158.
101. C.E. (XIII^e ch.), 16 décembre 2003, Catteau, n° 126.485.
102. « Le fait qu'un logement soit en totale infraction avec certaines dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ne peut fonder une mesure d'insalubrité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique » (C.E. (XIII^e ch., réf.), 25 avril 2002, Catteau, n° 106.093, *Échos log.*, 2002, p. 158).
103. Action n° 1 de l'axe n° 1 du « Plan habitat permanent actualisé ».
104. On pointera à cet égard la proposition de résolution (déposée – et rejetée – en 2013) « visant à améliorer la situation des résidents permanents dans les zones non dévolues à la résidence », par laquelle les auteurs exhortaient le gouvernement à « créer une zone d'habitat différencié permettant de répondre à une

sujet de certaines parcelles situées en zone non inondable, ce à quoi se sont engagés les gouvernements wallons successifs à travers le plan « Habitat permanent »¹⁰⁵. Rappelons à cet égard que le système de la domiciliation provisoire appelle simplement à la suppression de l'illégalité (frappant le logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée), sans préciser le moyen pour y parvenir : retirer l'habitation du circuit ou, à l'inverse, rendre celle-ci conforme.

Force est en tout cas de constater que ces opérations de régularisation restent tout à fait marginales puisque seuls 4 équipements touristiques sur les 162 qui sont concernés par le plan HP ont été reconvertis en zones d'habitat¹⁰⁶. Il est vrai que cette démarche est tout sauf anodine puisqu'elle contraint les autorités à pourvoir le périmètre en infrastructures collectives en lien avec cette nouvelle fonction d'habitat, non sans créer/renforcer la voirie, organiser la collecte des déchets, assurer le raccordement à l'eau, au gaz, à l'électricité, aux égouts, etc. Mais, à la réflexion, certains de ces aménagements doivent de toute façon être apportés aux zones non reconvertibles également, aux fins d'y garantir un minimum de dignité humaine. En tout état de cause, la perspective de voir flamber les prix des terrains qu'on classerait subitement en zone d'habitat a pu réfréner les velléités des autorités wallonnes ; il y a lieu en effet d'éviter que des logiques purement spéculatives émergent à la faveur de ces régularisations et aboutissent à évincer les plus marginalisés¹⁰⁷. Pour être complet, il faut encore souligner que la Région manie la carotte à côté du bâton, puisqu'elle octroie diverses aides financières destinées à accompagner au mieux le processus d'évacuation des équipements touristiques et à favoriser le relogement des résidents. Entre autres soutiens, la commune peut ainsi bénéficier d'une prime pour le rachat de la parcelle libérée, et les occupants jouir d'une allocation d'installation (ailleurs)¹⁰⁸. Ceci étant, l'honnêteté commande de relativiser le succès de ces mesures dès lors que, depuis l'adoption du plan HP il y a une douzaine d'années, le nombre de résidents permanents n'a pas

connu de recul significatif¹⁰⁹ ; dans la mesure où 1.666 ménages tout de même ont été relogés¹¹⁰, cela signifie que la « maîtrise des entrées » tant espérée n'a pas porté ses fruits, ce qui après coup rend plus inopérantes encore les stratégies communales d'évitement de l'inscription.

26. Prévenir valant mieux que guérir, la Région wallonne invite par ailleurs les autorités impliquées à faire prendre conscience aux candidats des risques encourus en jetant leur dévolu sur des logements en infraction au sein d'équipements touristiques. Concrètement, elle presse les communes à diffuser très largement l'information suivant laquelle, et nonobstant la domiciliation (provisoire) d'ailleurs, « les nouvelles installations à titre de résidence principale seront poursuivies pour violation des règles d'urbanisme ou insalubrité », étant entendu que « ces poursuites auront des répercussions tant sur l'occupant que sur le propriétaire, et tant sur l'acheteur que sur le vendeur dès lors que celui-ci a l'obligation d'informer clairement l'acheteur »¹¹¹. Le but, à peine dissimulé, est de dissuader toute nouvelle entrée et de tarir ainsi le flux en amont ; l'espoir tient cependant un peu de l'illusion tant, on l'a vu, la vie en caravane ou en chalet représente pour certains le dernier recours obligé. Au demeurant, l'égalité de traitement serait indéniablement compromise s'il devait s'avérer que les pouvoirs publics concentrent le feu de la répression sur certaines catégories de contrevenants.

À la réflexion, ces avertissements s'inspirent étroitement des *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* rédigées par l'administration fédérale. « S'il s'agit d'une habitation ou d'une caravane dont l'occupation (permanente) n'est pas autorisée pour des raisons d'aménagement du territoire (par exemple l'occupation permanente d'une résidence de week-end), une procédure judiciaire doit être engagée et ce, soit en faisant dresser un procès-verbal de l'infraction en question en vue de le transmettre au Procureur du Roi compétent ou en déposant une

nouvelle demande en termes de logement et de régulariser la situation de certains résidents ». Par là, on « améliorerait également le cadre et les conditions de vie de certains résidents permanents, notamment, via l'aménagement de voiries et le placement d'impétrants », tout en « respect[ant] le choix de certains résidents, désireux de vivre 'autrement', dans un environnement naturel agréable et en toute légalité » et en « off[rant] une réponse à celles et ceux qui souhaitent opter pour un autre type de logement que celui reconnu par le Code du logement ». Voir *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 731/1, pp. 2 et 3.

105. 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 plus récents, la réponse donnée le 1^{er} juin 2010 par Ph. HENRY, précédent 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. 2009-2010, 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 »).

106. Cf. « L'état des lieux 2010 et 2011 » du *Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (plan HP)*, Service public de Wallonie (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), novembre 2012, p. 10.

107. Ou alors, il importe pour les pouvoirs publics de capter une partie de la plus-value réalisée grâce à ce changement d'affectation. Dans un registre approchant, comp. les 4^e et 5^e de l'art. 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme (*M.B.*, 2 décembre 2013).

108. Cf. entre autres l'A. Gouv. w. du 29 avril 2004 fixant les conditions d'octroi de primes en matière de camping-caravaning dans le cadre du plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques (*M.B.*, 24 mai 2004), ainsi que l'A. Gouv. w. du 27 janvier 2005 modifiant l'A. Gouv. w. du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans abri en vue de permettre l'octroi d'allocations d'installation aux bénéficiaires de la phase 2 du plan « Habitat permanent » (*M.B.*, 11 février 2005).

109. Aucune des communes n'a été forcée cependant d'adhérer au plan HP ; 35 d'entre elles ont franchi le pas. Voir A. Gouv. w. du 16 mai 2013 adoptant la cartographie des sites concernés par le plan habitat permanent (*M.B.*, 29 mai 2013).

110. Cf. le « Rapport synthétique sur le devenir des ménages relogés » du *Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (plan HP)*, Service public de Wallonie (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), août 2014, p. 2.

111. 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.

plainte avec constitution de partie civile » avertit le S.P.F. Intérieur¹¹². Lequel précise, concernant l'information à donner aux intéressés : « pour toute demande d'inscription dans un logement ou une caravane dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, la commune doit faire signer par les habitants concernés une déclaration selon laquelle ils reconnaissent qu'ils ont en qualité de propriétaires ou de locataires établi leur résidence principale dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée »¹¹³.

27. Que l'on ne s'y trompe pas : appelant solennellement au respect de la loi, la Région wallonne, qui prône donc le recours au système de la domiciliation provisoire, s'emploie dans le même temps à faire changer ladite législation. L'objectif final reste inchangé : juguler, par l'arme du refus d'inscription, l'affluence dans les équipements touristiques... mais de manière légale cette fois ! Ainsi le gouvernement wallon s'est-il engagé à « interpellier le ministre fédéral de l'Intérieur afin de revoir la circulaire Tobback (domiciliation) »¹¹⁴. Il n'est pas le seul. Dénonçant le « laxisme » caractérisant à son estime les domiciliations dans les équipements touristiques, cet acteur de premier plan dans la problématique de l'habitat permanent qu'est la Fondation rurale de Wallonie appelle de ses vœux une « modification de la réglementation sur la domiciliation », en vue de « donner une autorité suffisante aux communes pour refuser la domiciliation dans des logements inadéquats » ; à l'en croire (mais cette prise de position date de 2003 déjà), « les négociations entamées avec le ministère de l'Intérieur doivent aboutir rapidement »¹¹⁵.

Ces démarches, sur l'opportunité desquelles on ne se prononcera pas, invitent à formuler trois remarques. D'abord, elles constituent un puissant contredit à la propre argumentation de la Région wallonne suivant laquelle le refus d'inscription aggrave la précarité des résidents permanents. Ensuite, elles seront de toute façon de peu d'effet dans la mesure où les instances régionales ont reconnu elles-mêmes l'inutilité, sur la maîtrise du flux entrant, des stratégies communales d'évitement de l'inscription. Enfin, les entraves mises

à la bonne implantation de ces habitants sont potentiellement constitutives de restrictions à un droit fondamental de l'être humain, à savoir la liberté d'établissement et de résidence¹¹⁶ ; faut-il rappeler à cet égard que la prérogative en question est comprise dans la notion de libre circulation des personnes, reconnue elle-même comme un des piliers juridiques sur lesquels l'Europe s'est construite¹¹⁷ ?

V. Conclusion

28. Qu'il soit permis, en guise de conclusion, de formuler à l'adresse des communes tentées par une fermeture du bien (ensuite d'une inscription provisoire ou non) l'une ou l'autre observation transversale. D'abord, l'inscription provisoire ne constitue en rien un « titre » qui justifierait, à lui seul, la mise en oeuvre de ces actions visant à éradiquer l'illégalité de l'occupation ; celles-ci demeurent entièrement soumises aux législations qui les gouvernent, sans que puisse aucunement interagir ladite inscription¹¹⁸. Ensuite, les résidents permanents sont généralement propriétaires¹¹⁹ de leur logement (et du terrain), dans lequel ils habitent depuis longtemps déjà, et ont investi souvent temps et argent ; strictement empiriques certes mais non dénuées de pertinence juridique lorsqu'il s'agit d'évaluer la proportionnalité censée présider à l'adoption de mesures communales de police, ces considérations doivent rester à l'esprit au moment d'envisager de faire évacuer une parcelle ou de démolir un chalet ou une caravane.

Conseil d'État (XV^e ch.), n° 229.392, 27 novembre 2014

Siège : M. M. Leroy, président de chambre, M. I. Kovalovszky et Mme D. Déom, conseillers

Aud. : M. Chr. Amelynck, premier auditeur

En cause : commune de Tellin c/État belge

Plaid. : Mes J. Bourtembourg et N. Fortemps ; Ministre de l'Intérieur

Vu la requête introduite le 16 décembre 2013 par la commune de Tellin qui demande l'annulation de « la décision de la directrice générale du S.P.F. Intérieur

112. *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, rédigées par le Service public fédéral Intérieur (Direction générale Institutions et population – Service population et cartes d'identité) et dont la version coordonnée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, première partie, chapitre VI, p. 116.

113. *Ibidem*, p. 117.

114. Voir le Rapport bisannuel 2010-2011 *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques* du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 50.

115. Voir l'éditorial « Comment résoudre le problème des domiciliations dans les campings et autres infrastructures touristiques ? » du numéro d'août 2003 de la *revue de la Fondation rurale de Wallonie*.

116. Voir 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 »), l'art. 2, § 1, du Protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (« Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence »), ainsi que l'al. 3 du préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (cette liberté est plutôt appréhendée ici sous l'angle économique ; cf. not. les art. 49 et s. du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

117. Voir l'art. 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'art. 3, § 2, du Traité sur l'Union européenne, ainsi que les art. 20, § 2, a), 26, § 2, et 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cf. aussi, entre autres, la dir. 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les dir. 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

118. Cf. D. DÉOM et P. THIEL, « Aperçu des règles de gestion des registres de la population », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 166.

119. Sauf dans les campings.

(Direction générale Institutions et Population) du 10 octobre 2013 portant que Monsieur Robert Bertrand doit être inscrit à titre provisoire dans les registres de la population de Tellin, « Les Brûlins » 181 (Resteigne) à la date du 21 août 2013 et qu'il doit être radié à la même date des registres de la population de Waimes » ;

Vu le dossier administratif ;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés ;

Vu la requête introduite le 28 janvier 2014 par Robert Bertrand qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure ;

Vu l'ordonnance du 10 février 2014 accueillant cette demande d'intervention ;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État ;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante ;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 novembre 2014 à 9 heures 30 ;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État ;

Entendu, en leurs observations, Me M. CLÉMENT de CLÉTY *loco* Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme G. GEENINCKX, attaché, comparaissant pour la partie adverse ;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur ;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 2 juillet 2013, l'intervenant, domicilié à ce moment dans la commune de Waimes, sollicite son inscription au sein des registres de la population de la commune de Tellin, dans le parc résidentiel « Les Brûlins », n° 181.

Cette demande donne lieu à un rapport d'enquête relatif à la réalité de sa résidence, établi le 18 juillet par un inspecteur de quartier. À la suite d'une visite effectuée sur place, ce dernier conclut que l'intéressé a bien établi sa résidence principale à l'adresse déclarée.

Le 6 août suivant, le collège communal de Tellin refuse d'inscrire l'intervenant à l'adresse en question, au motif que le parc résidentiel « Les Brûlins » n'est pas « destiné à l'habitat permanent mais repris comme zone de loisirs et de vacances ».

L'intervenant en est informé par un courrier du 12 août 2013, qui se présente sous la forme d'un formulaire « modèle 9 ».

Le 21 août, l'intervenant introduit un recours contre cette décision auprès de la partie adverse.

Après avoir mené une enquête, la partie adverse fait savoir aux bourgmestres de Tellin et de Waimes ainsi qu'à l'intervenant, par des courriers recommandés datés du 2 octobre, qu'il a l'intention de proposer l'inscription de ce dernier, à titre provisoire, à la date du

21 août 2013, dans les registres de la population de Tellin, « Les Brûlins », 181, à Resteigne.

Le 10 octobre, I. Mazzara, Directrice générale Institutions et Population, décide, « pour la ministre de l'Intérieur », que l'intervenant doit être inscrit, à titre provisoire, dans les registres de la population de Tellin, « Les Brûlins », 181, (Resteigne), à la date du 21 août 2013 et qu'il doit être radié à la même date des registres de la population de Waimes. Cette décision constitue l'acte attaqué.

Elle est notifiée à la partie requérante le 11 octobre. À cette même date, la partie adverse informe le procureur du Roi de Neufchâteau de ce que, selon les renseignements qui lui ont été fournis par la partie requérante, l'occupation permanente du logement de l'intervenant à l'adresse précitée à Tellin ne serait pas autorisée pour des motifs urbanistiques ;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux [documents] de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant [un] registre national des personnes physiques, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir ; qu'elle relève que l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 ne prévoit un recours au ministre de l'Intérieur qu'en cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale, et estime que sa décision du 6 août 2013 est étrangère à la question de savoir si l'intervenant a réellement sa résidence principale sur son territoire ; qu'elle en déduit que la partie adverse n'était pas compétente pour se prononcer sur le recours introduit devant elle par l'intervenant ; qu'elle fait état de l'arrêt n° 40.978 du 10 novembre 1992 ;

qu'en réplique, elle relève que les instructions générales dont la partie adverse se réclame sont dépourvues de portée législative, et répète qu'en l'espèce il n'y avait aucune contestation quant à l'établissement de la résidence principale de l'intervenant, sa décision du 6 août 2013 étant fondée sur le constat que le parc résidentiel « Les Brûlins » n'est pas destiné à un habitat permanent, mais repris comme zone de loisirs et de vacances ;

que, dans son dernier mémoire, elle souligne que le législateur s'est montré restrictif quant à la possibilité d'intervention sur recours du ministre de l'Intérieur, et considère que puisque la notion de résidence principale est une question de fait, seules les contestations sur cette situation de fait peuvent donner lieu à un recours ; qu'elle écarte l'argument pris de la mention de cette voie de recours dans sa propre décision, résultant de l'utilisation d'un formulaire-type ;

Considérant que la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose en son article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qu'« en cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine le lieu de celle-ci après avoir fait procéder au besoin à une enquête sur place » ; que cette disposition ne limite pas la compétence du mi-

nistre aux seuls cas où il existe une contestation relative à la réalité de la résidence habituelle d'une personne en un lieu donné, mais vise toutes les difficultés ou contestations « en matière de résidence principale » ; qu'en l'espèce, l'intervenant demande à être radié des registres de Waimes, où il dit ne plus résider, et inscrit à Tellin ; qu'une demande d'inscription à laquelle la commune concernée s'oppose est une contestation en matière de résidence principale, même si elle met en cause le débat de principe relatif à la possibilité d'inscrire une personne dans les registres de la population à une adresse donnée, nonobstant la circonstance que des règles d'urbanisme ou d'aménagement du territoire s'y opposent ; que le moyen n'est pas fondé ;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation du principe de la loyauté fédérale inscrit à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, I, et de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, du principe de proportionnalité, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir ;

qu'en une première branche, elle rappelle le contenu de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, qui prévoit que la personne concernée est inscrite à titre provisoire pour une période maximum de trois ans si elle sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée, notamment pour des motifs d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, et relève par ailleurs que les régions sont compétentes en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de tourisme ; que, selon elle, le mécanisme de l'inscription provisoire mis en place par l'article 16 précité porte atteinte à la loyauté fédérale car il rend exagérément difficile l'exercice par les régions de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme lorsque comme en l'espèce, la résidence permanente et habituelle dans un lieu donné est strictement interdite par les instruments planologiques applicables, estimant que dans cette hypothèse le mécanisme de l'inscription provisoire revient à autoriser l'intéressé à commettre une infraction à ces règles régionales et à obliger les administrations communales à contribuer à la perpétuation de pareille infraction ; qu'elle ajoute que le souci de permettre à des personnes d'« avoir une adresse » et de bénéficier de prestations sociales ne saurait justifier une telle atteinte à la compétence des régions ;

qu'en une seconde branche, elle soutient qu'il est manifestement déraisonnable de prévoir que l'inscription provisoire deviendrait définitive à défaut pour l'autorité compétente d'avoir pu obtenir de l'autorité judiciaire ou administrative qu'elle ait pris les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse, car « la

commune concernée n'est pas [...] à même de pouvoir quand bien même elle effectuerait toutes les démarches utiles et sans négligence, obtenir une telle décision administrative ou judiciaire » ; qu'elle écrit que le mécanisme de l'inscription provisoire constitue pour les intéressés un incitant à venir s'installer dans des zones où les règles urbanistiques s'y opposent, et y voit donc « une mesure incitative de nature à mettre en péril la réalisation des objectifs qui sont poursuivis à travers les plans régionaux d'aménagement du territoire » ainsi que la politique touristique régionale ; qu'elle affirme que la mesure ne saurait être justifiée vu le but poursuivi, compte tenu des difficultés que peut rencontrer l'autorité administrative pour obtenir effectivement dans un délai déterminé une décision administrative ou judiciaire, et des moyens dilatoires qui pourraient être utilisés par un intéressé pour empêcher qu'une décision intervienne dans un délai de trois ans ;

qu'en réplique, elle précise que le moyen ne met en cause la légalité de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité qu'« en ce qu'il permet l'inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs d'urbanisme et d'aménagement du territoire, mais non de manière générale (par exemple pour des motifs liés à la sécurité ou à la salubrité) » ; qu'elle souligne qu'elle n'est pas restée inactive pour mettre fin à l'occupation illégale du parc résidentiel « Les Brûlins », car elle a sollicité l'intervention de la police judiciaire pour qu'il soit dressé procès-verbal de constat d'infraction en application de l'article 158 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie ; qu'elle ajoute que plusieurs personnes se sont installées de manière permanente dans le parc résidentiel précité en 2012, 2013 et 2014, et allègue un risque de dégradation des installations touristiques et d'entrave au développement touristique de la commune ; qu'à propos du principe de la loyauté fédérale, elle cite l'arrêt n° 119/2004 rendu par la Cour constitutionnelle le 30 juin 2004 ;

que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à d'autres arrêts de la Cour constitutionnelle et répète que l'inscription provisoire équivaut à autoriser, de fait, les intéressés à commettre des infractions urbanistiques et les communes à y participer, en totale opposition avec les règles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ; que, selon elle, si une telle inscription n'était pas possible, les intéressés chercheraient à établir leur résidence principale ailleurs ; qu'elle relève que l'intervenant lui-même fait valoir qu'il y a de nombreux résidents permanents dans le parc des Brûlins ; qu'elle récuse tout procès d'intention quant à la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques adopté par la Région wallonne, et met en évidence son souci de veiller à ce que les zones réservées à l'habitat, d'une part, et au tourisme, d'autre part, reçoivent bien ces destinations respectives ; qu'elle précise mettre en cause le mécanisme de l'inscription provisoire lui-

même, indépendamment des mesures possibles pour éviter que l'inscription devienne définitive ;

Considérant que la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose notamment, en son article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« Dans chaque commune, sont tenus :

1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir [...] » ;

que son article 3, alinéa 1^{er}, définit la résidence principale d'une personne comme le lieu où elle vit habituellement, et que l'alinéa 2 du même article charge le Roi de fixer les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale ;

Considérant que l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prévoit ce qui suit en son article 16 :

« § 1^{er}. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. 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.

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.

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.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux. 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.

§ 3. De même, la seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné n'est pas suffisante pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale » ;

Considérant, sur les deux branches réunies, que l'argumentation de la requérante met en cause la constitutionnalité de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, en ce que son application en l'espèce et dans les cas similaires rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de certaines compétences régionales et en ce qu'il ne serait pas proportionné au but poursuivi ;

Considérant que la matière des registres de la population relève de la compétence fédérale, et qu'il appartient donc à l'autorité fédérale de définir à quelles conditions la résidence principale d'une personne peut et doit être constatée par le biais d'une inscription dans ces registres ; que la disposition critiquée a pour but d'une part d'assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part d'éviter que les personnes résidant de manière permanente dans des lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription ; que cette disposition permet donc de constater les situations de résidence permanente en infraction aux règles d'urbanisme, et d'y attacher des conséquences quant à l'inscription dans les registres de la population, sans pour autant régulariser ces situations ou inciter quiconque à agir en infraction ;

qu'en réglant favorablement la situation administrative, et donc sociale, de personnes dont la situation est irrégulière, le mécanisme de l'inscription provisoire ne neutralise pas cette irrégularité ; que la disposition critiquée ne compromet pas la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont l'autorité communale ou régionale dispose pour sanctionner les infractions urbanistiques ou y faire mettre fin, le système de l'inscription provisoire ménageant précisément une période à cet effet ; que les critiques de la requérante quant aux difficultés de mise en œuvre de ces moyens légaux sont étrangères à la légalité de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 comme de l'acte attaqué, et relèvent de l'opportunité ; que le moyen n'est pas fondé,

DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.