

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.670 du 20 juin 2025

A. 238.510/XV-5358

En cause : 1. **B. M.**,
 2. **G. N.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Élise VANHOESTENBERGHE, avocate,
 boulevard Mayence, 21
 6000 Charleroi,

contre :

la Ville de Fosses-la-Ville,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard GLAUDE, avocat,
drève Richelle, 161 bat. B
1410 Waterloo.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 février 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du collège communal de Fosses-la-Ville du 29 décembre 2022 de confirmer le refus [de leur] inscription aux registres de la population à l'adresse : camping Val Treko, Vitrival, 14 à Fosses-la-Ville ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mars 2025.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Gungor Saglam, *loco* M^e Élise Vanhoestenbergh, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Bernard Glaude, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les parties requérantes se marient en juillet 1980. Elles se séparent ensuite pendant plusieurs années sans jamais divorcer.

2. Au début de l'année 2013, le requérant prend en location un chalet au camping Val Treko. Il est inscrit au registre de la population de la partie adverse comme étant domicilié d'abord à la parcelle n° 7 du 2 avril 2013 au 21 janvier 2016, puis à la parcelle n° 16A jusqu'au 28 avril 2022. La requérante est, elle, inscrite sans interruption comme étant domiciliée à la parcelle n° 14 de ce camping du 18 décembre 2014 au 28 avril 2022.

3. Le 28 avril 2022, le collège communal de la partie adverse décide de procéder à la radiation d'office de plusieurs personnes, dont les parties requérantes, sur la base d'un rapport d'enquête indiquant que ces dernières résident désormais en Italie.

4. Le 29 avril 2022, la partie adverse adresse aux parties requérantes un avertissement faisant suite à leur radiation d'office.

5. Le 16 mai 2022, les parties requérantes introduisent chacune un recours contre cette radiation auprès du ministre de l'Intérieur.

6. Le 26 juillet 2022, le requérant demande la réinscription de son domicile au camping Val Treko, parcelle 16A.

7. Le 4 août 2022, le collège communal de la partie adverse refuse cette demande d'inscription. Ce refus est notifié le 5 août 2022.

8. Le 21 décembre 2022, le délégué du ministre de l'Intérieur informe la commune de son intention de proposer l'inscription des parties requérantes au registre de la population à l'adresse du camping Val Treko, parcelle 14, à la date du 5 août 2022.

9. Le 29 décembre 2022, le collège communal décide de confirmer le refus d'inscription des parties requérantes, en se fondant notamment sur l'adhésion de la commune au Plan Habitat Permanent, l'absence d'agrément du camping, sa situation en zone de loisirs, le non-respect des critères de salubrité et l'interdiction de domiciliation bien connue des intéressées.

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 12 janvier 2023, les parties requérantes reçoivent la notification de ce refus, sous la forme d'un courrier « Modèle 9 ». Le même jour, une copie de la décision du collège est adressée à leur conseil.

11. Les 10 janvier, 1^{er} et 7 mars 2023, le conseil des parties requérantes adresse trois courriers successifs à la commune pour demander des informations et solliciter l'inscription provisoire de ses clientes.

12. Le 9 mars 2023, le collège communal réitère sa décision de refuser l'inscription des parties requérantes, invoquant notamment un abus de droit, estimant qu'elles se sont réinstallées au camping en dépit de l'interdiction de domiciliation.

13. Le 21 avril 2023, une citation est signifiée à la partie adverse reprenant une argumentation similaire à celle développée dans le recours en annulation.

14. Le 1^{er} juillet 2024, le ministre de l'Intérieur statue sur le recours introduit par le requérant et décide que sa radiation d'office des registres de la

population de la partie adverse pour la parcelle 16A du camping Val Treko en date du 28 avril 2022 doit être maintenue et que la partie adverse a également régularisé les registres de la population en procédant à son inscription provisoire pour la parcelle 14 en date du 19 avril 2024.

15. Le 16 août 2024, le ministre de l'Intérieur statue sur le recours introduit par la requérante et décide que sa radiation d'office des registres de la population de la partie adverse pour la parcelle 14 du camping Val Treko en date du 28 avril 2022 doit être maintenue et que la partie adverse a également régularisé les registres de la population en procédant à son inscription provisoire pour cette parcelle en date du 19 avril 2024.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que la requête en annulation vise uniquement la délibération du 29 décembre 2022, alors qu'une nouvelle décision, fondée sur des éléments postérieurs, à savoir des courriers adressés par le conseil des parties requérantes, a été prise le 9 mars 2023. Elle allègue que cette nouvelle délibération, qui confirme le refus d'inscription en invoquant des motifs qui ne figuraient pas dans la décision initiale, n'a pas été contestée par les parties requérantes. En conséquence, elle affirme que celles-ci n'ont plus d'intérêt à obtenir l'annulation de la décision du 29 décembre 2022, ce qui rend leur recours irrecevable.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soutiennent que la délibération du 9 mars 2023 ne constitue qu'un acte confirmatif, sans effet juridique autonome par rapport à la décision initiale du 29 décembre 2022. Elles allèguent que cette nouvelle délibération :

- ne remplace ni n'annule la décision du 29 décembre 2022 ;
- se borne à la confirmer sans y substituer une motivation ou une décision nouvelle ;
- a été notifiée à leur conseil, et non à elles directement ;
- prend acte de leur recours en annulation ;
- se limite à mandater un avocat pour la défense de la commune ;
- ne procède pas au retrait explicite de la décision initiale.

Elles concluent que seule la délibération du 29 décembre 2022 constitue un acte susceptible de recours et que le recours qui est dirigé contre cette dernière est par conséquent recevable.

Dans leur dernier mémoire, elles soutiennent que la délibération du 9 mars 2023 constitue un acte purement confirmatif de la décision du 29 décembre 2022.

Selon elles, cette nouvelle décision est prise en réponse à un recours gracieux introduit par un courrier du 22 février 2023 et n'annule ni ne remplace l'acte attaqué. Elles précisent que les motifs de refus d'inscription permanente dans la décision du 9 mars 2023 sont identiques à ceux contenus dans la décision initiale. Elles relèvent que le seul ajout dans la décision du 9 mars 2023 concerne le refus d'une inscription provisoire, justifié par un prétendu abus de droit. Or, selon elles, cette motivation ne constitue pas une décision nouvelle susceptible de recours autonome, mais une réponse temporaire à une demande provisoire dans l'attente du présent recours. Elles rappellent que l'inscription provisoire a un caractère temporaire lié à la durée de l'examen du litige par l'autorité judiciaire ou administrative compétente. Elles soulignent qu'en cas d'annulation de la décision initiale, cette inscription provisoire deviendrait, en tout état de cause, caduque. Elles en déduisent que l'effet juridique principal demeure attaché à la décision du 29 décembre 2022, seul acte produisant encore des effets. Elles concluent donc que leur intérêt à agir contre la décision du 29 décembre 2022 reste d'actualité et que l'absence de recours contre l'acte du 9 mars 2023 n'a aucune influence sur cet intérêt.

La partie adverse soutient que les arguments des parties requérantes relatifs à la recevabilité de leur recours sont contradictoires. Elle fait valoir que celles-ci présentent, d'une part, la décision du 9 mars 2023 comme un acte confirmatif de celle du 29 décembre 2022, et, d'autre part, comme une décision ayant un objet distinct en ce qu'elle répondrait à une demande d'inscription provisoire. Elle déclare ne pas pouvoir déterminer la position exacte des parties requérantes. Elle maintient que, pour les raisons développées dans ses précédents écrits, la décision du 9 mars 2023 ne constitue pas un acte confirmatif mais bien une nouvelle décision portant sur le même objet, à savoir le refus d'inscription des parties requérantes à l'adresse du camping Val Treko. En cela, elle affirme que cette décision aurait dû faire l'objet d'un recours, et que l'absence d'une telle contestation rend irrecevable le recours dirigé uniquement contre la décision du 29 décembre 2022. Enfin, elle conteste la position selon laquelle, à la différence de l'acte attaqué, la décision du 9 mars 2023 ne serait pas susceptible de recours. Elle souligne que les deux décisions portent sur le même objet, et que la différence de motifs invoqués par l'autorité communale ne saurait justifier une distinction quant à leur caractère attaquant. Dès lors, elle considère que l'absence de recours contre la décision du 9 mars 2023 prive d'effet utile la requête en annulation dirigée contre l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Lorsqu'une procédure de réformation sur recours est organisée auprès d'un organe administratif supérieur, le recours auprès de cet organe doit être exercé

conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit. Un recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours préalable, notamment par l'introduction tardive de celui-ci, se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*.

En outre, il est de jurisprudence constante que lorsqu'un acte administratif peut faire l'objet d'un recours administratif organisé, seule la décision prise à la suite de ce recours, qui se substitue à la décision initiale, peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

L'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour dispose comme il suit :

« § 1^{er}. En cas de contestation concernant le lieu de la résidence principale actuelle, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine ce lieu après avoir fait procéder, au besoin, à une enquête sur place. Le ministre est saisi de la contestation, par courrier ou par courrier électronique, dans les trente jours calendrier qui suivent la notification de la décision contestée relative à la résidence principale actuelle.

Dans la requête figurent les informations suivantes :

- le nom, le prénom, l'adresse d'inscription dans les registres de la population, la date de naissance et éventuellement, le numéro de Registre national de la personne ou des personnes dont la résidence principale actuelle est contestée ;
- une description précise des motifs pour lesquels l'intervention du ministre est demandée ;
- une description précise de l'intérêt personnel de la personne dans le cas où l'intervention du ministre est demandée par une autre personne que celle dont la résidence principale actuelle est contestée.

La requête doit être datée et signée sous peine d'irrecevabilité.

Les pièces pertinentes disponibles sont jointes à la requête.

Le ministre peut déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'alinéa 1^{er} au fonctionnaire dirigeant du Service Population ou à son délégué.

Si le lieu de son habitation est connu, la personne dont l'inscription aux registres de la population doit être régularisée, et le cas échéant, son représentant légal ainsi que la ou les communes concernées, en sont avisés par envoi recommandé, afin de leur permettre de faire valoir dans les quinze jours de cette notification leurs observations ou moyens de défense éventuels. Ces personnes et le représentant de la ou des communes concernées sont, à leur demande, entendus par le ministre ou, si celui-ci a fait usage de son droit de délégation, par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision.

À l'expiration de ce délai, le ministre ou son délégué prend sa décision.

Au cas où cette enquête révèle que la personne concernée a quitté sa dernière adresse connue sans en faire la déclaration et que le lieu où elle s'est établie ne peut être découvert, il est procédé à sa radiation d'office des registres de la population.

§ 2. La décision du ministre ou de son délégué, dûment motivée, est notifiée par lettre recommandée à la poste aux administrations communales concernées. Celles-ci effectuent d'office les inscriptions et radiations qui leur sont imposées dès que la décision leur est communiquée. Elles avisent sans tarder, par lettre recommandée à la poste, les personnes concernées ainsi que le ministre ou son délégué, de l'exécution de la décision. La commune qui opère l'inscription fait procéder, le cas échéant, au remplacement ou à la modification de la carte d'identité, la carte d'étranger ou le document de séjour de la personne intéressée, laquelle est invitée, à cet effet, à se présenter au service de la population de la commune.

§ 3. Après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux aux frais des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet d'accomplir les mesures d'exécution des décisions relatives à la détermination de la résidence principale. La rentrée de ces frais sera poursuivie, comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

§ 4. Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions n'intervient par contre pas en cas de contestation faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne ».

Cette disposition ouvre un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre les décisions prises par les communes relatives aux inscriptions dans leurs registres de la population. Ce recours administratif constitue une condition préalable à l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État et seule la décision rendue sur recours par le ministre ou son délégué est susceptible d'être attaquée. Le recours en annulation dirigé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins est, quant à lui, irrecevable.

En raison de l'effet dévolutif du recours administratif en réformation, l'autorité saisie de celui-ci doit statuer à nouveau sur le dossier en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation et en considérant tous les aspects de l'affaire en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. L'autorité de recours doit donc réexaminer le dossier dont elle est saisie dans son intégralité et n'est pas limitée par les griefs formulés par le recourant, mais doit, au contraire, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit.

Constitue un acte administratif annulable par le Conseil d'État la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets juridiques. Un acte purement confirmatif d'un acte administratif antérieur ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'est dès lors pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la radiation des parties requérantes des registres de la population a été décidée par une délibération du collège communal de la partie adverse du 28 avril 2022. Des recours ont été introduits par les parties requérantes contre cette décision auprès du ministre de l'Intérieur le 16 mai 2022.

En raison de l'effet dévolutif de ces recours, il appartenait au ministre de l'Intérieur de statuer lui-même sur la détermination du lieu de la résidence principale actuelle des parties requérantes, ce qu'il a finalement fait par les décisions des 1^{er} juillet et 16 août 2024 qui se sont substituées à la délibération du collège communal de la partie adverse du 28 avril 2022. Dans ces circonstances, les délibérations de la partie adverse des 29 décembre 2022 et 9 mars 2023 par lesquelles cette dernière entend « confirmer » le refus d'inscription des parties requérantes dans les registres de la population pour la parcelle 14 du camping Val Treko ne peuvent pas modifier l'ordonnancement juridique, quand bien même elles auraient été précédées d'un réexamen du dossier.

Le recours est, en conséquence, irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 20 juin 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart