Cour constitutionnelle

Arrêt n° 135/2026
du 19 novembre 2026
Numéro du rôle : 8585

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 8, § 4, 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 », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par l'arrêt n° 264.827 du 14 novembre 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 novembre 2025, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 4, 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prévoit que le ministre de l'Intérieur n'est pas compétent pour connaître d'un recours contre une décision de radiation d'office faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne, alors qu'il est compétent pour connaître des recours contre les autres décisions de radiation d'office ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- G.N. et E.N.M., assistés et représentés par Me Marc Uyttendaele et Me Nathan Mouraux, avocats au barreau de Bruxelles;

COPIE NON CORRIGÉE

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bernard Renson, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 23 septembre 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Frank Fleerackers, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

G.N. est diplomate pour l'Union européenne. Le 3 septembre 2019, il introduit auprès de la commune de Jette une demande d'inscription en adresse de référence, pour lui-même et sa famille. Des contrats de bail de résidence principale successifs prennent cours le 1er février 2022. En mai 2023, à la suite de deux enquêtes de police qui constatent que la famille n'a plus droit à l'adresse de référence et qu'une autre famille vit sur les lieux, la commune avertit G.N. qu'elle sera amenée à prononcer une radiation d'office. G.N. invoque le motif de son statut de diplomate pour y faire obstacle, mais ce motif n'est pas retenu car la loi ne prévoit une exception à la limitation dans le temps des adresses de référence que pour les agents exerçant une fonction dans une représentation diplomatique ou consulaire belge à l'étranger. Le 5 septembre 2023, la commune de Jette prend une décision de radiation d'office, qui fait ensuite l'objet d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur. Par une décision du 16 octobre 2023, ce dernier se déclare incompétent.

Par requête du 6 décembre 2023, G.N. et sa famille demandent, devant la juridiction *a quo*, l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur. Constatant qu'en l'espèce, l'article 8, § 4, 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 » exclut expressément la compétence du ministre, la juridiction *a quo* pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

A. Position des parties devant la Cour

A.1.1. Le Conseil des ministres rappelle que la disposition en cause a été insérée par la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur » et que la section de législation du Conseil d'État n'a fait aucune observation particulière. La volonté du législateur était alors de limiter les possibilités de recours auprès du ministre de l'Intérieur aux seules contestations en matière de résidence principale, à l'exclusion des contestations relatives aux adresses de référence, ce qui a par ailleurs été implicitement confirmé par le Conseil d'État (CE, 30 mai 2024, n° 259.919, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.919).

A.1.2. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que les catégories identifiées dans la question préjudicielle, à savoir les personnes qui subissent une radiation d'adresse de référence et celles qui subissent une radiation d'adresse de résidence principale, ne sont pas comparables. En effet, l'adresse de référence n'est pas une

COPIE NON CORRIGÉE

inscription classique ou ordinaire, mais une exception au régime commun. La possibilité d'une inscription en adresse de référence est strictement limitée aux personnes relevant des catégories énumérées et elle suppose l'accord de la personne effectivement inscrite à cette adresse ainsi que la garantie de son intervention pour relever le courrier et le transmettre. Selon le Conseil des ministres, les décisions relatives à l'adresse de référence ne sont pas assimilables aux décisions relatives aux autres inscriptions, en raison de ce régime d'exception.

A.1.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause est suffisamment justifiée. Celle-ci permet d'éviter une succession de recours et une économie de moyens, dans le but, légitime, de simplifier les procédures de contestation. L'absence de recours auprès du ministre de l'Intérieur n'est pas disproportionnée car le régime, qui n'emporte pas une obligation de recours préalable, est favorable au justiciable, qui ne doit pas multiplier les recours. Par ailleurs, le Conseil des ministres allègue que la disposition en cause n'est pas incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque d'autres recours restent disponibles, comme un recours au Conseil d'État, voire devant les tribunaux judiciaires. Le fait de ne pas disposer d'un recours administratif n'y change rien car il ne s'agit pas d'un recours juridictionnel au sens de la Convention.

A.2. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* soutiennent que les personnes qui sont radiées d'office d'une adresse de référence se trouvent objectivement dans une situation comparable à celle dans laquelle se trouvent toutes les personnes qui sont radiées d'office dans d'autres circonstances. Elles sont en effet soumises aux mêmes difficultés juridiques et administratives qui en découlent. Or, l'exclusion de la compétence du ministre de l'Intérieur signifie que les personnes qui sont radiées d'une adresse de référence disposent uniquement d'un recours devant le Conseil d'État. Selon les parties requérantes, l'objectif, certes légitime, de simplification ne peut justifier la suppression pure et simple de tout recours administratif. Il en résulte une atteinte disproportionnée aux droits procéduraux des intéressés.

B. Appréciation de la Cour

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'inscription au registre de la population, et plus particulièrement sur les recours en cas de radiation d'office de l'adresse de référence. L'article 1er, § 2, alinéa 2, 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 » (ci-après : la loi du 19 juillet 1991) définit l'adresse de référence comme étant l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite. La personne qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou document administratif qui lui est destiné.

B.1.2. L'article 8 de la loi du 19 juillet 1991, en cause, tel qu'il a été modifié par la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur » (ci-après : la loi du 9 novembre 2015) dispose :

COPIE NON CORRIGÉE

« § 1er. 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 1er 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.

A 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

COPIE NON CORRIGÉE

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 ».

La question préjudicielle porte sur le paragraphe 4 de la disposition précitée.

B.1.3. La loi du 9 novembre 2015 opère une réforme générale du régime des adresses de résidence principale, en modifiant notamment l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 en ce qui concerne la contestation des décisions des autorités communales.

Les travaux préparatoires de la loi du 9 novembre 2015 font état d'une « volonté évidente de simplification administrative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 9). La modification de l'article 8 précité est justifiée comme suit :

« l'évaluation de l'application de l'article 8 de la loi en matière de registres de la population du 19 juillet 1991 relatif au traitement ministériel des contestations en matière de résidence principale entre les citoyens et les communes a montré que cette disposition légale était trop vaste et méritait certaines précisions. La disposition légale actuelle entraîne en outre une surcharge de travail pour le département de l'Intérieur.

Pour la bonne gestion des registres de la population par les administrations communales, il est bien plus important et plus efficace que les inspecteurs de population (SPF Intérieur) puissent libérer suffisamment de temps afin de procéder à l'inspection générale des registres de la population dans les communes et de compléter oralement les instructions de population relatives, notamment, aux changements de résidence principale conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. Par ailleurs, pendant leurs inspections dans les administrations communales, les inspecteurs de population peuvent vérifier la conformité entre les informations enregistrées au Registre national des personnes physiques et celles contenues dans les registres communaux.

COPIE NON CORRIGÉE

Le présent avant-projet de loi tente dès lors de rationaliser les procédures de recours concernant les contestations en matière de résidence principale auprès du ministre de l'Intérieur » (*ibid.*).

B.1.4. La radiation d'office d'une adresse de référence relève de l'administration communale et est fondée sur l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 « relatif aux registres de la population et au registre des étrangers », qui dispose :

« L'administration communale recherche les personnes qui ont établi leur résidence principale dans une autre commune du Royaume ou à l'étranger sans faire la déclaration dans la forme et les délais prescrits à l'article 7.

S'il s'avère impossible de retrouver la nouvelle résidence principale, le collège des bourgmestre et échevins ordonne la radiation d'office des registres sur la base d'un rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil, constatant l'impossibilité de déterminer la résidence principale.

La radiation d'office est automatiquement ordonnée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, lorsqu'il est constaté, sur la base du rapport d'enquête de l'officier de l'état civil, que la personne recherchée est introuvable depuis au moins six mois.

S'il est constaté à l'occasion de l'enquête que la personne concernée s'est établie à l'étranger, le collège des bourgmestre et échevins procède à la radiation d'office à moins que cette personne ne se trouve dans un des cas d'absence temporaire visés à l'article 18, alinéa 1er.

Les décisions de radiation d'office visées aux alinéas 2 et 3 prennent cours à la date de la décision du collège.

S'il résulte de l'enquête que la personne concernée a établi sa résidence principale dans une autre commune du Royaume, l'administration de ladite commune en est avisée ».

B.2.1. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause.

B.2.2. Dans la question préjudicielle, la disposition en cause est interprétée comme assimilant la décision de radiation d'office d'une adresse de référence à la décision de refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne, excluant l'intervention du ministre de l'Intérieur. Il ressort de la volonté du législateur mentionnée dans les travaux

COPIE NON CORRIGÉE

préparatoires cités en B.1.3 et de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 30 mai 2024, n° 259.919, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.919) que cette interprétation n'est pas manifestement erronée.

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'exclusion du recours organisé auprès du ministre de l'Intérieur pour les personnes qui sont radiées d'office d'une adresse de référence, alors que celles qui sont radiées d'office de leur adresse de résidence principale dans d'autres circonstances bénéficient de ce recours.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.1. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

COPIE NON CORRIGÉE

B.5.2. Le droit d'accès au juge compétent est garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 13 de la Constitution et par un principe général de droit. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction. Or, il n'existe pas de principe général de droit qui conférerait à toute personne faisant l'objet d'un acte administratif le droit d'introduire contre cet acte un recours administratif organisé.

B.6. Le Conseil des ministres conteste la comparabilité des catégories de personnes mentionnées en B.3. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Le type d'adresse, à savoir l'adresse de référence et l'adresse de résidence principale, qui emporte des différences en termes de droits et obligations, peut certes constituer un élément dans l'appréciation du caractère raisonnable et proportionné de la différence de traitement, mais il ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. En l'espèce, les catégories visées sont suffisamment comparables, dès lors qu'une adresse, même de référence, constitue un lien de rattachement administratif qui permet de bénéficier d'un ensemble de droits dépendant d'une inscription aux registres de la population.

B.7. Lorsque le législateur crée un recours auprès du ministre en cas de refus ou de radiation d'une adresse, il peut limiter la possibilité d'introduire ce recours à une certaine catégorie de personnes, à condition que cette limitation soit raisonnablement justifiée. La disposition en cause limite le bénéfice du recours auprès du ministre aux contestations relatives au refus ou à la radiation d'une adresse de résidence principale, à l'exclusion des contestations relatives au refus ou à la radiation de l'adresse de référence. Une distinction est donc instaurée entre des personnes selon le type d'adresse à laquelle elles sollicitent leur inscription ou dont elles sont radiées, ce qui constitue un critère objectif.

B.8. Parmi les objectifs cités en B.1.3 figure celui de la simplification administrative. Cet objectif est légitime.

COPIE NON CORRIGÉE

B.9. L'absence d'une possibilité d'introduire un recours auprès du ministre à la suite d'une radiation d'adresse de référence est une mesure qui n'est pas déraisonnable au regard du but poursuivi, compte tenu de la différence qui existe entre une adresse de référence et une adresse de résidence principale. Le législateur a raisonnablement pu considérer que les difficultés juridiques et administratives qui découlent d'une radiation d'une adresse de résidence principale sont plus importantes et urgentes, et que ces difficultés requièrent l'organisation d'un recours complémentaire.

B.10. Par ailleurs, la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés. La Cour constate en effet que les décisions relatives à l'adresse de référence sont susceptibles d'un recours en annulation, et le cas échéant d'une demande de suspension, devant le Conseil d'État. La personne concernée peut donc attaquer devant une instance juridictionnelle indépendante la radiation d'office d'une adresse de référence.

B.11. Pour ces motifs, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. L'article 8, § 4, de la loi du 19 juillet 1991 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 8, § 4, 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 » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 novembre 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul

COPIE NON CORRIGÉE