CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.398 du 23 mai 2025

A. 241.459/XV-5818

En cause :

1. **l'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS HUMAINS**,
2. **l'association sans but lucratif NEW SAMUSOCIAL**,
3. **l'association sans but lucratif ATD QUART MONDE BELGIQUE**,
4. **l'association sans but lucratif FRONT COMMUN SDF**,
5. **l'association sans but lucratif LUTTES SOLIDARITÉS TRAVAIL**,

ayant toutes élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris,

ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 14 mars 2024, les parties requérantes demandent l'annulation :

« - de la circulaire du 7 juillet 2023 concernant l'adresse de référence pour les sans-abris […] telle que publiée à une date indéterminée […] sur le site Internet https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-du-7-juillet-2023-concernant-ladresse-de-reference-pour-les-sans-abris (ci-après : la Circulaire) ;
- des "instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur" […] telles que ces instructions ont été modifiées par la circulaire précitée et publiées à une date indéterminée sur le site Internet : http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/instructions/ […] (ci-après : les Instructions) ».

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3*quater* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 29 mars 2024.

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, concluant à l'annulation des actes attaqués, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 février 2025 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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 et contexte réglementaire essentiel

III.1. Faits

1. Le 7 juillet 2023, la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique ainsi que la ministre des Pensions et de l'Intégration adoptent une circulaire ayant pour objet « d'apporter des clarifications aux règles existantes et simplifier les démarches administratives » des personnes sans-abri, cette circulaire s'inscrivant également « dans le cadre d'une politique globale visant à lutter contre le sans-abrisme telle que déterminée dans le quatrième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté ». Il s'agit du premier acte attaqué.

2. En conséquence de l'adoption de cette circulaire, les services de la partie adverse modifient leurs instructions générales concernant la tenue des registres de population. Il s'agit du second acte attaqué.

III.2. Contexte réglementaire essentiel

1. L'article 1er, § 1er, et § 2, alinéas 1er, 2 et 5, 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 suit :

« § 1er. 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, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2° ainsi que les personnes visées à l'article 2*bis* de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ;

[…]

§ 2. Les personnes visées au § 1er, alinéa 1er, 1°, sont, à leur demande, inscrites à une adresse de référence par la commune où elles sont habituellement présentes :
- lorsqu'elles séjournent dans une demeure mobile ;
- lorsque, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence.
Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre 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.

[…]

De même, les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes ».

Il découle de ces dispositions que les Belges et les étrangers qui séjournent légalement en Belgique ont l'obligation de s'inscrire dans les registres de la population de la commune où ils résident.

L'inscription dans les registres de la population suppose d'avoir une résidence principale, laquelle est définie par l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1991 précitée comme « le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté », ou encore « le lieu où vit habituellement une personne isolée ». S'agissant des personnes qui n'ont pas de résidence principale, elles doivent s'inscrire aux registres de la population au moyen d'une inscription à une adresse de référence, de manière à ne pas perdre le lien qui les rattache à l'administration, et notamment aux services sociaux, ainsi qu'aux tiers, qui ne seraient sinon plus en mesure d'entrer en contact avec elles.

Dans son arrêt n° 106/2023 du 29 juin 2023, la Cour constitutionnelle confirme que l'inscription d'une personne à une adresse de référence auprès d'un CPAS est « un mécanisme étroitement lié à l'inscription dans les registres de la population des personnes concernées et séjournant légalement en Belgique » (B.8). Elle considère également que « l'inscription à l'adresse du CPAS de la commune où elle est présente habituellement, à titre d'adresse de référence, d'une personne visée à l'article 1er, § 1er, 1°, de la loi du 19 juillet 1991 est une forme d'aide sociale qui permet à cette personne de bénéficier de l'ensemble des droits, notamment sociaux, qui, en fonction des réglementations, dépendent d'une inscription dans les registres de la population, et de ne pas être marginalisée sur le plan administratif ». (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.106)

2. En cas de contestation concernant le lieu de la résidence principale, l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose comme suit :

« § 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.
[…]
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.
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 ».

3. En vertu de l'article 4, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, « la tenue des registres est dans les attributions du collège des bourgmestre et échevins ».

L'article 7 du même arrêté prévoit notamment ce qui suit :

« § 1. Toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume ou transférer celle-ci dans une autre commune du Royaume doit en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer.
[…]

[…]

§ 4. La déclaration visée au § 1er doit être effectuée dans les huit jours ouvrables de l'installation effective dans le nouveau logement ou, lors du transfert de la résidence principale dans un autre pays, au plus tard la veille du départ.
[…].

§ 5. La vérification de la réalité de la résidence d'une personne fixant sa résidence principale dans une commune du Royaume ou changeant de résidence en Belgique ou, le cas échéant, de la réalité du départ effectif pour l'étranger, fait l'objet d'une enquête par l'autorité locale dans les quinze jours ouvrables de la déclaration visée au § 1er.

À l'issue de cette enquête, l'autorité communale notifie, dans le mois qui suit la date de la déclaration visée au § 1er, à la commune de la résidence précédente soit que l'intéressé fait l'objet d'une inscription aux registres soit que sa demande d'inscription a été refusée.
[…] ».

L'article 9, alinéa 1er à 4, du même arrêté prévoit ce qui suit :

« L'administration communale recherche […] les personnes qui ont établi leur résidence principale dans la commune sans être inscrites aux registres.
Si ces personnes n'ont jamais été inscrites dans une commune du Royaume, le collège des bourgmestre et échevins [ou le collège communal] ordonne leur inscription d'office à la date à laquelle leur présence dans la commune a été constatée sur base d'un rapport présenté par l'officier de l'état civil.
Si ces personnes ont omis de faire la déclaration prévue à l'article 7, elles sont convoquées à l'administration communale en vue d'effectuer ladite déclaration.
Lorsque les personnes précitées ne donnent pas suite à la convocation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal procède à leur inscription d'office à la date à laquelle leur présence dans la commune a été constatée sur la base d'un rapport présenté par l'officier de l'état civil ».

L'article 10 du même arrêté précise que « le conseil communal fixe par règlement les modalités selon lesquelles l'enquête visée à l'article 7, § 5, est effectuée […] » et que « le conseil communal fixe par règlement les modalités selon lesquelles […] le rapport visé […] [à l'article] 9, alinéa 2, est établi ».

L'article 16, §§ 1er et 3, du même arrêté précise ce qui suit :

« § 1. 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.

[…]

§ 3. La seule intention manifestée par un personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné ou la présentation d'un titre de propriété ou d'un contrat de location ou de tout autre titre d'occupation ne sont pas suffisantes pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale ».

L'article 17 du même arrêté précise que « la résidence principale n'est pas modifiée par une absence temporaire » et l'article 18, §§ 1er et 2, de l'arrêté précité ajoute ce qui suit :

« § 1. Par "absence temporaire" au sens de l'article 17, l'on entend le fait de ne pas résider de manière effective au lieu de sa résidence principale durant une période déterminée tout en y conservant des intérêts suffisants démontrant que la réintégration dans la résidence principale est possible à tous moments.
Par "intérêts suffisants" au sens de l'alinéa précédent, l'on entend le fait de pouvoir disposer d'un logement, soit inoccupé, soit qui continue d'être occupé par au moins un membre du ménage.

§ 2. Toute absence temporaire de plus de trois mois peut être déclarée à l'administration communale de la commune de la résidence principale, au moyen du formulaire *ad hoc* […]
Une absence temporaire ne peut excéder une année à compter de la date du début de l'absence.
Une absence temporaire peut être renouvelée une fois à la condition qu'elle ait été déclarée conformément à l'alinéa 1er; le renouvellement doit être déclaré par l'intéressé auprès de son administration communale […]. Si le renouvellement de l'absence temporaire n'est pas déclaré, la commune procède à la radiation d'office.
Toute personne en absence temporaire peut demander à tous moments son inscription dans la commune où elle réside effectivement ou demander à être radiée pour l'étranger ».

Enfin, concernant l'inscription à une adresse de référence, l'article 20, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal précité dispose comme suit :

« § 2. Les personnes qui, pour des raisons professionnelles, n'ont pas ou plus de résidence principale, sont inscrites à leur demande à une adresse de référence pour une durée maximale d'un an.
[…]

§ 3. Entrent en considération pour l'inscription à l'adresse du centre public d'aide sociale d'une commune en raison de manque de ressources suffisantes, les personnes qui, n'ayant pas ou n'ayant plus de résidence, sollicitent l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ou le minimum de moyens d'existence prévu par la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.
En vue de leur inscription dans les registres de population, le centre public d'aide sociale leur délivre un document attestant que les conditions d'inscription à l'adresse du centre sont remplies.
Après inscription sur base du document précité, les personnes concernées sont tenues de se présenter au centre public d'aide sociale une fois au moins par trimestre.
Le centre public d'aide sociale signale au collège des bourgmestre et échevins celles d'entre elles qui ne réunissent plus les conditions nécessaires au maintien de leur inscription à l'adresse du centre. Sur le vu des documents produits par le centre public d'aide sociale, le collège des bourgmestre et échevins procède à leur radiation ».

IV. Recevabilité

IV.1. Recevabilité ratione personae

IV.1.1. Thèses des parties

1. La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, estimant qu'il se déduit de l'objet social des parties requérantes que celles-ci ne disposent pas de l'intérêt nécessaire à agir, n'étant pas les destinataires des actes attaqués et ces derniers étant par ailleurs étrangers aux objets sociaux susmentionnés. Selon elle, les actes attaqués se contentent de formuler des lignes de conduite aux fins d'harmoniser la collaboration entre les communes et les centres

publics d’action sociale (CPAS) pour assurer la bonne mise en œuvre de dispositions légales et réglementaires. Elle soutient, en outre, que les actes attaqués ne portent pas atteinte aux droits des sans-abris, aucune disposition légale ou réglementaire n’étant modifiée ou abrogée.

2. Les parties requérantes rappellent, tout d’abord, qu’il appartient en premier chef aux organes des personnes morales de déterminer leur intérêt à agir, estiment ensuite que les actes attaqués imposent bien des règles nouvelles, considèrent encore que ces actes portent atteinte au droit des personnes sans-abris de bénéficier d’une adresse de référence, le cadre légal et réglementaire étant modifiés et affirment enfin que le recours s’inscrit parfaitement dans l’objet social de chacune d’entre-elles.

IV.1.2. Appréciation

1. Justifient d’un intérêt suffisant à leur recours les parties requérantes dont les intérêts collectifs spécifiques qu’elles défendent de manière durable en raison de leur objet social sont affectés par les actes attaqués.

À la lecture des statuts des parties requérantes, il apparaît que chacune d’entre-elles tend, à sa manière, à soutenir les populations défavorisées, parmi lesquelles, en particulier, les personnes sans-abris. Dans cette mesure, elles justifient d’un intérêt suffisant à l’annulation d’actes qui sont susceptibles d’affecter la situation de ces personnes.

2. S’agissant de la question de savoir si les actes attaqués modifient ou abrogent des règles de droit ou se contentent de formaliser les relations entre les communes et les CPAS dans le cadre de la mise en œuvre du régime de l’adresse de référence, elle implique de déterminer si les actes attaqués créent de nouvelles règles de droit obligatoires rédigées en termes impératifs et donc la nature de ceux-ci.

Partant, l’analyse de cette branche de l’exception d’irrecevabilité, tirée du défaut d’intérêt à agir des parties requérantes, est liée à l’examen de la recevabilité *ratione materiae* du recours.

IV.2. Recevabilité ratione materiae

IV.2.1. Thèses des parties

IV.2.1.1. La requête

Les parties requérantes affirment que les actes attaqués établissent des « règles […] nouvelles » de caractère général, impersonnel et abstrait, qui sont obligatoires. Elles en établissent une liste de dix-sept, qu'elles qualifient de non exhaustive, comme suit :

« 1° la règle suivant laquelle les personnes qui séjournent plus de 3 mois chez une personne physique ou morale et notamment dans un centre d'hébergement peuvent y être domiciliées d'office au titre de résidence principale même sans l'accord de cette personne physique ou morale ;

2° la règle nouvelle suivant laquelle les procédures d'obtention d'une adresse de référence sont les mêmes suivant que l'adresse de référence se trouve celle du CPAS ou d'une personne tierce ;

3° la règle nouvelle suivant laquelle l'intervention du CPAS est requise préalablement à l'inscription à une adresse de référence chez un particulier ;

4° la règle suivant laquelle les personnes qui séjournent plus de 6 mois chez une personne physique ou morale et notamment dans un centre d'hébergement peuvent y être domiciliées d'office au titre de résidence principale même si le CPAS considère la personne comme toujours sans-abri ;

5° la règle suivant laquelle les délais d'examen de la demande d'aide sociale sont suspendus durant l'examen de résidence ;

6° la règle suivant laquelle les agents de quartier collaborent à "l'examen approfondi du logement" en cas de doute du CPAS concernant l'adresse de référence ;

7° la règle suivant laquelle la demande d'adresse de référence doit être considérée comme une demande d'aide préventive et une forme d'aide sociale répondant aux conditions générales d'attribution de cette aide, dont le séjour légal ;

8° la règle suivant laquelle la radiation pour l'étranger n'est pas équivalente à la radiation d'office ;

9° la règle suivant laquelle le CPAS doit communiquer à la commune le lieu où la personne concernée se trouve dans les faits ;

10° la règle suivant laquelle la commune doit contrôler l'autorisation écrite de la personne physique ;

11° la règle suivant laquelle la commune doit entamer dans un délai d'un mois une procédure de radiation d'office sur base de la communication faite par le CPAS sur base d'un modèle de document prévu par la Circulaire elle-même ;

12° la règle suivant laquelle la personne concernée doit être inscrite à l'adresse de l'institution en cas de séjour à durée indéterminée ;

13° la règle suivant laquelle un séjour n'est temporaire qu'en-deçà de trois mois ;

14° les règles fixant le modèle des attestations à fournir par les CPAS ;

15° les règles fixant les délais d'inscription à l'adresse de référence ;

16° les règles fixant des devoirs particuliers aux agents de quartier ;

17° la règle suivant laquelle le CPAS doit prendre à l'égard de l'intéressé une décision de mettre fin à l'aide relative à l'adresse de référence auprès du CPAS ou d'une personne physique s'il ne se présente pas au moins une fois par trimestre au CPAS ».

Elles ajoutent que les actes attaqués procèdent à une interprétation contraignante de règles existantes.

Elles précisent aussi notamment que les actes attaqués n'ont « pas vocation interne », qu'ils s'appliquent aux bourgmestres et aux présidents de CPAS, et que les destinataires effectifs en sont, *in fine*, les personnes sans-abris.

IV.2.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste que les actes attaqués soient susceptibles de recours en annulation.

Au sujet du premier acte attaqué, elle procède à l'analyse de chacune des prescriptions que les parties requérantes qualifient de « règle nouvelle ».

Quant à la première règle, elle considère que la notion d'« habituellement » relève du pouvoir d'appréciation du ministre qui peut donner son interprétation de cette notion dès lors que la loi ne la définit pas.

En ce qui concerne la deuxième règle, elle rappelle que l'inscription à une adresse de référence d'une personne sans-abri, dépourvue de ressources suffisantes, est une forme d'aide sociale qui relève de la compétence seule des CPAS et est donc commandée par la loi.

À propos de la troisième règle, elle rappelle que la compétence d'inscrire une personne à une adresse donnée dans les registres de la population est de la compétence exclusive des communes qui doivent se baser sur une situation de fait, en application de l'article 16, § 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

S’agissant de la quatrième règle, elle soutient qu’elle n’existe pas et procède d’une lecture erronée de la circulaire.

Quant à la cinquième règle, elle affirme que la collaboration des agents de quartier à l’examen du caractère temporaire d’un séjour à une adresse est d’ores et déjà commandée par la loi.

En ce qui concerne la sixième règle, elle est d’avis que le caractère préventif de la demande d’adresse de référence ressort des travaux préparatoires. Elle rappelle qu’il ressort également déjà de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu’il s’agit d’une forme d’aide sociale, ce que confirme la lecture de l’article 20, § 3, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

À propos de la septième règle, selon elle, il résulte déjà de l’article 8, § 1er, alinéa 9, 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 ainsi que de l’article 18, § 2, alinéa 4, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, que la radiation pour l’étranger n’est pas équivalente à la radiation d’office.

S’agissant de la huitième règle, elle estime que l’article 1er de la loi du 19 juillet 1991 précitée prescrit déjà que le CPAS doit communiquer à la commune le lieu où la personne concernée se trouve dans les faits.

Quant à la neuvième règle, elle considère que l’article 1er, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 précitée prescrit déjà que la commune doit contrôler l’autorisation écrite de la personne physique.

En ce qui concerne la dixième règle, elle soutient qu’il est nécessaire pour mettre en œuvre l’article 4, alinéa 1er, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité et, plus fondamentalement, l’article 20, § 3, alinéa 4, du même arrêté que la commune entame une procédure de radiation d’office sur la base de la communication faite par le CPAS dans le mois.

S’agissant de la onzième règle, elle est d’avis que l’article 3, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1991 précitée exige que la personne concernée soit inscrite à l’adresse de l’institution en cas de séjour à durée indéterminée.

À propos de la douzième règle, elle estime qu’il relève du pouvoir d’appréciation du ministre, consacré à l’article 18, § 2, alinéa 1er, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, de considérer qu’un séjour n’est temporaire qu’en-deçà de trois mois.

S’agissant de la treizième règle, elle affirme que le fait que le premier acte attaqué fixe des modèles d’attestations ne serait pas en soi constitutif de la prescription de règles nouvelles.

Quant à la quatorzième règle, elle relève que les prescriptions fixant les délais d’inscription à l’adresse de référence sont déjà présentes dans une circulaire antérieure du 4 octobre 2006, de sorte qu’à les considérer comme des règles, il y aurait lieu de constater que celles-ci n’ont pas été contestées dans les temps.

En ce qui concerne la quinzième règle, elle soutient que les devoirs particuliers afférents aux agents de quartier se déduiraient déjà de la mise en œuvre de l’article 7, § 5, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

S’agissant de la seizième règle, selon laquelle le CPAS devrait prendre à l’égard de l’intéressé une décision de mettre fin à l’aide relative à l’adresse de référence auprès du CPAS ou d’une personne physique s’il ne se présente pas au moins une fois par trimestre au CPAS, elle affirme qu’elle est déjà prescrite par l’article 20, § 3, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

Au sujet du second acte attaqué, elle relève qu’à s’en tenir à l’argumentation des parties requérantes, il n’y a qu’une seule règle nouvelle, à savoir que les procédures d’obtention d’une adresse de référence sont les mêmes suivant que l’adresse de référence se trouve auprès du CPAS ou auprès d’une personne physique. Selon elle, cette exigence est déjà énoncée à l’article 1er, § 2, alinéas 2 et 5, de la loi du 19 juillet 1991 précitée, qui prévoit qu’une personne sans-abri dépourvue de ressources suffisantes est inscrite à sa demande à une adresse de référence soit auprès d’une personne physique ou morale, soit auprès d’un CPAS, sans distinction. Elle est d’avis que cela découle du fait que l’inscription à une adresse de référence constitue une forme d’aide sociale, dont l’octroi relève de la compétence seule du CPAS.

IV.2.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent point par point aux arguments exposés par la partie adverse vis-à-vis de chaque nouvelle règle identifiée dans leur requête.

Quant à la première règle, elles écrivent que les dispositions législatives et réglementaires applicables auxquelles renvoie la partie adverse ne font pas état d’un délai de trois mois, ne concernent pas la domiciliation d’office et n’autorisent pas à assimiler un centre d’hébergement temporaire à une résidence principale.

Quant à la deuxième règle, elles indiquent que l'inscription à une adresse de référence ne constitue pas nécessairement une aide sociale et qu'elle peut être directement demandée à la commune. Elles citent à ce propos le cas des gens du voyage et le fait que l'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité vise exclusivement l'inscription à l'adresse du CPAS.

Quant à la troisième règle, elles affirment que celle-ci ne découle pas du prescrit de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Quant à la quatrième règle, elles soutiennent que celle-ci ne découle pas de l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, et contredit également une autre prescription de la circulaire, ainsi que la règle fixée à l'article 1er, 1°, de la loi, relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS.

Quant à la cinquième règle, elles renvoient au prescrit du premier acte attaqué lui-même, qui confirmerait leur propos.

Quant à la sixième règle, elles affirment que « l'on cherchera vainement dans [l'article 5, § 2, de la loi du 19 juillet 1991 précitée] le siège de la règle établissant la collaboration des agents de quartier avec les CPAS concernant l'adresse de référence ».

Quant à la septième règle, elles soulignent que les travaux préparatoires, derrière lesquels la partie adverse se retranche, n'ont aucune valeur réglementaire.

Quant à la huitième règle, elles écrivent que « ce n'est pas la différence entre la radiation d'office et la radiation pour l'étranger qui est nouvelle, mais bien la règle suivant laquelle l'intéressé radié pour l'étranger ne pourra pas être considéré comme sans-abri à défaut de sa radiation d'office ».

Quant à la neuvième règle, elles contestent que le texte légal visé par la partie adverse soit le siège de la règle en cause, d'autant que cette règle paraîtrait d'ailleurs contraire à l'obligation de secret professionnel dans le chef du CPAS.

Quant à la dixième règle, elles affirment que « la nécessité du contrôle de l'autorisation écrite déjà accordée et communiquée par le CPAS ne découle pas nécessairement de l'article 1er, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 ».

Quant à la onzième règle, elles arguent que ni le délai d'un mois ni le formulaire dont l'utilisation est prescrite par le premier acte attaqué ne figurent dans la réglementation préexistante. Elles se réfèrent aux articles 33 et 105 de la Constitution pour déduire qu'une délégation à l'exécutif est possible, pour autant que les conditions requises soient respectées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elles.

Quant à la douzième règle, elles soutiennent que la partie adverse confond le séjour « habituel » et le séjour « pour une durée indéterminée », la règle nouvelle portant que la personne concernée doit être inscrite en cas de séjour à durée présumée indéterminée.

Quant à la treizième règle, elles affirment que la règle nouvelle ne découle pas des dispositions invoquées par la partie adverse, que le premier acte attaqué introduit un critère quantitatif nouveau et que l'article 18, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité mentionne une durée d'un an et non de trois mois.

Quant à la quatorzième règle, elles considèrent que l'usage des modèles d'attestations n'est pas suggéré mais prescrit par le premier acte attaqué.

Quant à la quinzième règle, elles affirment que le fait qu'elle figure peut-être déjà dans une autre circulaire ne lui dénie pas sa nouveauté, une circulaire n'étant précisément pas un texte réglementaire. De plus, elles insistent sur le caractère contraignant du premier acte attaqué. Elles ajoutent, en ce qui concerne la circulaire de 2006, que soit il agit d'une véritable circulaire et la règle ici visée est bien nouvelle, soit elle doit être qualifiée de réglementaire, auquel cas le Conseil d'État peut l'écarter en application de l'article 159 de la Constitution.

Quant à la seizième règle, elles soutiennent que la partie adverse ne peut être suivie dans la mesure où l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité délègue certaines compétences aux communes mêmes, et non à certains agents communaux.

Quant à la dix-septième règle, elles estiment que les exigences de l'arrêté royal et du premier acte attaqué diffèrent manifestement. Elles sont d'avis qu'en outre, le premier acte attaqué va très loin dans les détails d'instructions qui ne peuvent trouver leur origine dans l'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

IV.2.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Concernant la deuxième règle, la partie adverse rappelle que la Cour constitutionnelle a bel et bien confirmé que l'inscription en adresse de référence « est une forme d'aide sociale qui permet à cette personne de bénéficier de l'ensemble des droits, notamment sociaux, qui, en fonction des réglementations, dépendent d'une inscription dans les registres de la population, et de ne pas être marginalisée sur le plan administratif ». Si cet arrêt ne statue que sur l'inscription en adresse de référence pour une personne sans-abri à l'adresse d'un CPAS, elle ne perçoit pas pour quelles raisons il en irait autrement pour l'inscription en adresse de référence à l'adresse d'une personne physique.

S'agissant de la troisième règle, elle souligne que l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatifs aux registres de la population et au registre des étrangers dispose que « [l]a détermination de la résidence de fait c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année ». Elle est d'avis qu'après six mois de résidence chez le même particulier, la personne a nécessairement séjourné à cette adresse durant la plus grande partie de l'année. Elle en déduit qu'une domiciliation est bien envisagée après six mois par cette disposition. Elle ajoute qu'il n'est pas mentionné dans le premier acte attaqué que la personne concernée sera automatiquement domiciliée mais uniquement qu'« après une durée de 6 mois de résidence chez le même particulier, la commune vérifie si une inscription à titre de résidence principale doit être effectuée à l'adresse du particulier ».

Concernant la sixième règle, elle ne perçoit pas pour quels motifs elle ne pourrait pas s'appuyer sur les travaux préparatoires de dispositions législatives pour proposer une interprétation non-contraignante de celles-ci. Elle relève, par ailleurs, que l'article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 dispose expressément que l'aide (telle qu'une adresse de référence) peut être octroyée à titre préventif.

À propos de la huitième règle, elle souligne encore qu'afin d'obtenir une adresse de référence sur le territoire d'une commune, l'intéressé a toujours dû indiquer à l'administration communale le lieu où il se trouve (article 1er, § 2, de la loi du 19 juillet 1991) de sorte qu'il n'y a pas de nouvelle information transmise à la commune. Elle ajoute que pour que le CPAS puisse prendre une décision favorable concernant l'adresse de référence et transmettre à la commune le dossier nécessaire à l'inscription, il est nécessaire qu'une demande soit d'abord formulée par la personne sans-abri d'être inscrite en adresse de référence, ce qui implique son consentement à la transmission des informations strictement nécessaires à cette démarche.

Elle estime que la lecture combinée des dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 (articles 1er, 57 et 60, § 2) et de la loi du 19 juillet 1991 (article 1er, § 2) autorise cette collaboration entre les CPAS et les communes, dès lors qu'il en découle que le CPAS doit conseiller et effectuer les démarches de nature à procurer aux personnes tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre (parmi lesquels une adresse de référence).

IV.2.2. Appréciation

1. Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent être remplies : la circulaire doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigée, à cet effet, en termes impératifs, et l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

2. Le premier acte attaqué se présente comme un mode d'emploi relatif à l'octroi d'une adresse de référence aux personnes sans-abris, détaillant les étapes de la procédure qui doit être suivie. La volonté d'établir un document imposant des règles générales à respecter par toutes les communes et les CPAS est clairement exprimée dans le courrier introduisant la circulaire, qui fait état de la préoccupation d'éviter des interprétations différentes des règles applicables par les communes et les CPAS.

Sans qu'il soit besoin d'examiner chacune des règles dégagées par les parties requérantes, il a lieu de constater que la circulaire attaquée contient des règles nouvelles qui ajoutent à la réglementation applicable.

Ainsi, notamment, elle prévoit que les personnes qui séjournent plus de trois mois chez une personne physique ou morale, y compris un centre d'hébergement, peuvent y être domiciliées d'office au titre de résidence principale, même sans l'accord de la personne physique ou morale concernée. Elle prescrit également que les personnes qui sont admises pour une durée indéterminée dans une institution doivent y être domiciliées.

Ces prescriptions ajoutent aux articles 3, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1991 précité qui définit la résidence principale comme « le lieu où vit habituellement une personne isolée » et à l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité qui prévoit que « 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 ». En effet, elles définissent un événement (admission dans une institution pour une durée indéterminée) ou une limite temporelle précise (3 mois) à partir de laquelle une inscription au titre de résidence principale est obligatoire ou possible. Si le terme « habituellement » de la disposition légale précitée laisse une marge d'appréciation à l'autorité administrative, celle-ci se voit restreinte drastiquement par la circulaire. De même, la notion de « plus grande partie de l'année » implique une durée supérieure aux trois mois fixés par la circulaire.

Ainsi, également, la règle suivant laquelle l'intervention du CPAS est requise préalablement à l'inscription du sans-abri qui choisit une adresse de référence chez un particulier apparaît comme imposant une obligation nouvelle. Si l'inscription à une adresse de référence s'analyse effectivement comme une forme d'aide sociale et que le CPAS constitue l'autorité chargée de l'aide sociale au niveau communal, il n'en demeure pas moins que l'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité ne porte que sur l'hypothèse de l'adresse de référence au CPAS. La circulaire ajoute donc à cette disposition l'hypothèse de l'adresse de référence chez un particulier. S'il se conçoit que le CPAS puisse exercer un certain contrôle quant à l'attribution de cette forme d'aide sociale, il appartient au Gouvernement de modifier l'arrêté royal précité en conséquence.

Enfin, la circonstance que la circulaire contient une disposition prévoyant sa date d'entrée en vigueur confirme le constat qu'elle comporte des règles nouvelles.

3. La circulaire est rédigée en termes impératifs et conçue comme une liste de directives données aux communes et aux CPAS, sans marge de manœuvre laissée à ces pouvoirs locaux. Les règles qui y sont énoncées ont donc bien vocation à être obligatoires.

4. La Constitution prévoit, en son article 164, que « la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales ».

Cette compétence fédérale, longtemps admise sur la base de la compétence résiduaire de l'État fédéral, est aujourd'hui explicitement consacrée à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, premier membre, troisième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il en résulte que la compétence de tenir les registres de la population et de l'état civil relève de l'État fédéral, même si elle est concrètement mise en œuvre par les pouvoirs locaux, lesquels exercent un pouvoir déconcentré. Dans ce cadre, les communes ne gèrent pas l'intérêt communal mais bien l'intérêt général, sous le contrôle administratif prévu par l'autorité qui leur a confié la compétence.

En la matière, ce contrôle est organisé aux articles 4 et 8 de la loi du 19 juillet 1991 précitée. L'article 4 prévoit que « le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, organise l'inspection des registres de la population ». L'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la même loi prévoit, quant à lui, qu'« 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 ».

S'agissant de l'attribution d'une adresse de référence, l'article 8, § 4, de la loi du 19 juillet 1991 précitée prévoit que « le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions n'intervient […] pas en cas de contestation faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne ». Toutefois, l'absence de recours organisé dans l'hypothèse du refus visée n'a pas pour effet de soustraire les pouvoirs locaux aux prescriptions de l'autorité fédérale. Ils y demeurent soumis, en tant qu'autorités déconcentrées, dans le cadre d'un pouvoir hiérarchique.

Il en résulte que l'autorité fédérale est habilitée, en la matière, à imposer des règles aux pouvoirs locaux.

5. S'agissant du premier acte attaqué, l'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* du recours n'est pas accueillie.

6. En ce qui concerne les « instructions générales » qui constituent le second acte attaqué, elles intègrent des règles formulées dans la circulaire du 7 juillet 2023 et se présentent comme une coordination établie à la date de l'entrée en vigueur de celle-ci. Pour les mêmes raisons, elles constituent un acte susceptible de recours. À titre d'exemple, il est notamment indiqué que « le sans-abri inscrit à une adresse de référence auprès d'une personne physique ou auprès du C.P.A.S. doit se présenter un moins une fois par trimestre au CPAS », alors que l'article 20, § 3, de l'arrêté royal précité ne prévoit une telle obligation que dans l'hypothèse d'une inscription à l'adresse du CPAS.

7. L'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* du recours n'est pas non plus accueillie s'agissant du second acte attaqué.

IV.3. Recevabilité ratione temporis

IV.3.1. Thèses des parties

IV.3.1.1. La requête

Les parties requérantes rappellent que lorsqu'une publication est légalement requise, seule celle-ci fait courir le délai de recours au Conseil d'État. Pour ce qui concerne le cas d'une circulaire réglementaire, elles se réfèrent à l'enseignement de l'arrêt n° 229.606 du 18 décembre 2014 du Conseil d'État, qu'elles estiment transposable en l'espèce.

IV.3.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que lorsqu'un acte administratif ne doit être ni publié, ni notifié, le délai contentieux court à partir de la prise de connaissance effective de l'acte attaqué. Elle souligne qu'en telle circonstance, la partie requérante doit se montrer diligente pour acquérir connaissance de l'acte litigieux, de telle sorte que celle-ci doit entreprendre des démarches pour s'informer du contenu d'un acte dont elle peut supposer l'existence.

Elle estime qu'en l'espèce, les actes attaqués ne devaient pas être publiés de sorte que le délai de recours à leur encontre courait à partir de la prise de connaissance effective de ceux-ci. Elle relève que les deux actes attaqués ont été publiés sur son site internet le 7 juillet 2023. Elle estime que la prise de connaissance par les parties requérantes, des actes attaqués, plus de six mois après leur mise en ligne témoigne en l'occurrence d'un manque flagrant de diligence dans le chef de celles-ci.

À titre surabondant, elle ajoute que les fédérations et acteurs des secteurs concernés ont été consultés dans le cadre de l'adoption des actes attaqués et que ceux-ci leur ont été présentés quelques jours avant leur publication.

IV.3.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes affirment que les considérations du mémoire en réponse dépendent intégralement de la prémisse, fausse selon elles, selon laquelle les actes attaqués ne constituent pas des règlements susceptibles de recours.

IV.3.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse expose ce qui suit :

« 14. Les parties adverses soulignent à nouveau que les parties requérantes ne peuvent sérieusement prétendre avoir pris connaissance des actes attaqués avec plusieurs mois de retard.
Ainsi, la quatrième requérante critiquait-elle déjà la circulaire attaquée dans un courriel du 14 août 2023 (pièce supplémentaire n° 11), qui démontre qu'elle en avait déjà connaissance au plus tard à cette date.
Par ailleurs, dans un second courriel du 18 août 2023, la quatrième requérante mentionnait que la première requérante envisageait d'introduire un recours au Conseil d'État (elle en avait donc également déjà pris connaissance) et soulignait qu' "un groupe d'avocats de la Ligue des Droits Humains se proposent d'aller en annulation au Conseil d'État, mais il reste très peu de temps : maximum 5 septembre" (pièce supplémentaire n° 12). Les requérantes étaient donc pleinement conscientes du délai de recours.

15. Les parties adverses conviennent, pour le surplus, que l'exception soulevée est liée à l'examen de la nature des actes attaqués, mais observent que les considérations du rapport sur cette exception sont intégralement liées à la prémisse, erronée à leur estime, selon laquelle les actes attaqués constitueraient des règlements susceptibles de recours.
Dès lors que les actes attaqués n'ont pas cette qualité, pour les motifs développés dans le mémoire en réponse et rappelés plus haut, il convient de conclure qu'aucune publication de ces actes ne s'imposait en l'espèce.
Le recours doit donc être déclaré irrecevable *ratione temporis* ».

IV.3.2. Appréciation

Considérant qu'en vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, les recours en annulation d'actes, de règlements ou de décisions administratives « sont prescrits soixante jours après [qu'ils] ont été publiés ou notifiés », lorsqu'ils doivent faire l'objet d'une telle publication ou notification.

Les deux actes attaqués sont des actes susceptibles de recours qui, en raison de leur caractère réglementaire, auraient dû faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, ce qui n'a pas été le cas. Leur publication sur le site internet de la partie adverse n'a pu faire démarrer le délai de recours au Conseil d'État.

L'exception soulevée n'est pas accueillie.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de « la violation de l'article 160 de la Constitution et de la violation de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ». Elles relèvent que les actes attaqués n'ont pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et soutiennent qu'eu égard à leur caractère réglementaire, ils auraient dû l'être.

2. La partie adverse affirme que les actes attaqués n'étant pas réglementaires, ils ne devaient pas, préalablement à leur adoption, être soumis à l'avis de la section de législation.

V.2. Appréciation

Le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution. En tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et par là la sécurité juridique. Telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la consultation de la section de législation constitue une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel. L'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office.

Il résulte de l'examen de la recevabilité du recours que les actes attaqués revêtent une portée normative, qu'ils concernent un nombre indéterminé de personnes, soit toutes personnes sans-abris, et qu'il en règle la situation en matière d'adresse de référence de manière impersonnelle et abstraite, pour le présent et l'avenir. Il en résulte qu'ils revêtent une portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ils auraient, en conséquence, dû être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Sont annulées « la circulaire du 7 juillet 2023 concernant l'adresse de référence pour les sans-abris […] telle que publiée […] sur le site Internet https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-du-7-juillet-2023-concernant-ladresse-de-reference-pour-les-sans-abris » et les « instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur » […] telles que ces instructions ont été modifiées par la circulaire précitée et publiées à une date indéterminée sur le site Internet http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/instructions/ ».

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1.000 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence du cinquième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 mai 2025, par la XV^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly