

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres
Aux services de population
Aux Chefs de zone de la police locale
Pour information à :
Mesdames et Messieurs les Gouverneurs de
province

Votre correspondant Christophe VERSCHOORE	T 02 518 20 46	Votre référence	Annexes 3
E-mail christophe.verschoore@rrn.ibz.fgov.be	F 02 518 25 30	Notre référence III21/724/R/4624/13	Bruxelles 30 août 2013

Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judiciaire de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

Mesdames, Messieurs,

L'Accord de Gouvernement actuel prévoit en sa Partie II concernant les questions socio-économiques, un certain nombre de mesures diverses en vue de l'assainissement des finances publiques, parmi lesquelles la poursuite de la lutte coordonnée contre la fraude fiscale et sociale. La lutte contre la fraude, sous toutes ses formes, constitue par conséquent l'une des priorités de l'Accord de Gouvernement.

La fraude au domicile constitue également une des priorités du plan d'actions 2012-2013 du Collège pour la Lutte contre la fraude fiscale et sociale.

La fraude au domicile a en effet pour conséquence que le citoyen se soustrait à ses obligations sociales, fiscales, contractuelles et judiciaires.

Il va de soi que les données contenues dans les registres de la population (notamment celles relatives à l'adresse et à la composition de ménage) doivent être correctes et ce, notamment en ce qui concerne la résidence principale. Une importante partie des rapports sociaux se base en effet sur ces registres. En outre, les instances qui ont accès au Registre national, basé sur les données des registres de la population, doivent être certaines de l'exactitude de ces données.

En soi, le respect de la législation et de la réglementation concernant la tenue des registres de la population permet déjà de prévenir les domiciliations fictives.

Dans la présente circulaire, les points suivants seront envisagés tant sous leurs aspects théoriques que sous leurs aspects pratiques :

1. Points importants pour les communes afin de garantir un enregistrement correct dans les registres de la population.
2. La procédure de radiation d'office.
3. La formation de la police locale.
4. La circulaire du Collège des Procureurs généraux relative à la lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives.

oooooooo

1. Points importants pour les communes afin de garantir un enregistrement correct dans les registres de la population.

Par le terme « commune » : il faut entendre l'interaction entre 4 acteurs de terrain : la police locale, le service population, l'Officier d'état civil et le Collège communal/Collège des Bourgmestre et échevins.

Je vous rappelle qu'en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, 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.

Il appartient aux administrations communales de vérifier la réalité de la résidence principale d'une personne qui fixe sa résidence principale dans une commune du Royaume ou qui change de résidence en Belgique.

Par ailleurs, il revient à ces mêmes administrations de prendre toutes les mesures organisationnelles en vue de pouvoir en permanence corriger la situation de résidence des habitants inscrits dans leurs registres et de procéder aux radiations d'office qui s'imposent. L'article 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prescrit en effet que les registres sont constamment tenus à jour.

Les services de police signalent aux communes les personnes qui n'ont plus leur résidence principale à leur adresse d'inscription et les personnes résidant à une certaine adresse sans y être inscrites dans les registres de la population (article 14 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers). Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police locale doit se charger de cette mission.

Sur la base de ces signalements effectués par la police locale (en particulier par la police de quartier), l'administration communale doit le cas échéant procéder à une radiation d'office ou à une inscription d'office et ce, conformément à la procédure décrite aux articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

Il n'est possible de garantir un enregistrement correct dans le registre de la population que si les communes tiennent compte des directives suivantes:

a) en ce qui concerne l'enquête relative à la réalité de la résidence:

Comme cela est prescrit par les Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population (Partie I, n° 81), l'enquête sur la réalité de la résidence principale doit satisfaire aux exigences suivantes:

- L'enquête doit être réalisée rapidement (en principe dans les 8 jours ouvrables à compter de la déclaration de changement d'adresse par le citoyen) et les résultats de cette enquête doivent être communiqués dans les meilleurs délais au service de la population de la commune.

- Il est nécessaire de vérifier la réalité de la résidence lors de tout changement de résidence. Ce contrôle doit systématiquement avoir lieu, même en cas de changement de résidence au sein de la même commune ('mutation interne').

- L'enquête doit être approfondie et les personnes qui y collaborent doivent avoir une connaissance suffisante des notions élémentaires de la réglementation en matière de population ('résidence principale', 'ménage', 'absence temporaire', ...). La qualité des enquêtes visant à vérifier la réalité de la résidence principale est extrêmement importante et ce, à des fins de prévention de l'utilisation d'adresses fictives.

- Le citoyen qui a déclaré changer sa résidence principale doit être rencontré en personne à l'adresse de cette résidence principale. L'enquête visant à vérifier la réalité de cette dernière ne peut donc pas être réalisée par téléphone. Cette enquête ne peut pas non plus être clôturée sur la base d'une simple déclaration du citoyen concerné (au bureau de police par exemple).

- Plusieurs visites de la police de quartier sont parfois nécessaires, en particulier dans le cadre d'enquêtes visant à vérifier la réalité de la résidence principale de mineurs, plusieurs visites sur place doivent être effectuées, chez chacun des parents, et ce, si possible, réparties sur une période plus longue qui ne se limite pas à la période des vacances scolaires (cf. Partie I, n° 76, §1^{er}, g, des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population).

Je souhaite également insister à ce sujet sur le fait que le Conseil d'Etat a clairement avancé que l'enquête sur la situation de résidence d'une personne n'est pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ("Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance") parce que cette enquête prévue par la loi est une mesure nécessaire dans une société démocratique et ce, dans l'intérêt de la protection de l'ordre public et de la sauvegarde des droits des autres¹.

¹ (Conseil d'Etat, *SIMAR*, n° 28.257, 29 juin 1987)

L'enquête de résidence ne comprend pas uniquement un contrôle de la réalité de la résidence principale des personnes sur lesquelles porte la déclaration de changement d'adresse. Dans le cadre de cette enquête, il y a également lieu de vérifier la composition de ménage, ce qui permet de vérifier si d'autres personnes résident éventuellement à l'adresse en question et si ces personnes constituent ou non un ménage avec les personnes concernées par la déclaration de changement d'adresse. Les choses sont en effet telles que la composition du ménage ne dépend pas d'une simple déclaration au service de la population mais que pour éviter certains abus, une vérification de la composition de ménage est nécessaire (cf. Partie I, n° 29 des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population).

Chaque fois qu'un citoyen fait une déclaration de changement d'adresse, la commune doit également vérifier dans le Registre national si d'autres personnes ne sont éventuellement pas encore inscrites à l'adresse en question. Dans l'affirmative, si le rapport de l'enquête de résidence montre que les personnes précitées n'ont, en réalité, plus leur résidence principale à cette adresse, il y a, alors, lieu d'entamer la procédure de radiation d'office à leur égard, dans le cas où il n'est plus possible de retrouver le lieu où les intéressés ont entre-temps établi leur résidence principale.

Bien qu'il appartienne aux communes de fixer, par règlement communal, les modalités selon lesquelles les contrôles de résidence doivent être réalisés (article 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers), mes services ont établi un modèle de rapport pouvant être utilisé par la police de quartier lorsqu'elle effectue des contrôles de résidence. Ce projet de rapport de constatation de résidence est repris au point 81 de la Partie I des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population. Le but est de garantir une meilleure uniformisation de la manière dont la police effectue le contrôle de résidence.

Il y a quelques temps, mes services ont réalisé un sondage à ce sujet. A l'issue de celui-ci, il est apparu que de très nombreuses communes ne disposent pas d'un tel règlement ou que leur règlement est désuet. L'existence d'un tel règlement ou de son éventuelle actualisation, ainsi qu'un contrôle minutieux du respect effectif de celui-ci, constituent des instruments indispensables dans la lutte contre la fraude au domicile en ce qu'ils contribuent à assurer un enregistrement correct des adresses et de la composition de ménage des citoyens dans les registres de la population.

b) en ce qui concerne l'attribution de numéros d'habitation à des habitations et appartements:

Bien que la numérotation des bâtiments soit, en soi, une compétence communale, il y a tout de même lieu de prendre en considération les directives que vous trouverez au n°19 de la Partie I des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population.

A l'issue du sondage réalisé auprès des communes, nous avons dû constater que seule une minorité des communes disposent d'un règlement communal réglant l'attribution de numéros d'habitation à des habitations et appartements. L'adoption d'un tel règlement est fortement indiqué afin de garantir un enregistrement correct des adresses et de la composition de ménage.

Dans les immeubles à appartements, les occupants d'appartements différents, qui constituent des ménages distincts, doivent être inscrits sous des numéros d'habitation séparés. Il est ici également fait référence au point 187 des Instructions générales pour la tenue à jour des informations au Registre national des personnes physiques, concernant l'attribution d'un numéro d'index et le règlement uniforme proposé en la matière.

L'attribution uniforme et cohérente des numéros d'habitation à des habitations et appartements est extrêmement important si l'on veut atteindre cet objectif. Dans le cas où une maison d'habitation est occupée par plusieurs ménages, il y a lieu d'attribuer des numéros d'habitation distincts, sauf dans les cas spécifiquement définis "d'habitat kangourou", de "logement communautaire" ou de "logement collectif" (cf. Partie I, n° 14, b), des Instructions générales concernant la tenue des registres de la population).

c) en ce qui concerne les adresses de maisons unifamiliales où soit de nombreuses personnes , soit plusieurs ménages sont inscrits:

Lorsqu'une commune a des soupçons quant à l'existence de nombreuses inscriptions fictives sur son territoire, il est conseillé de procéder à des contrôles ciblés. De telles suspicions peuvent naître à l'égard d'adresses de maisons d'habitation où sont inscrits de nombreuses personnes ou encore plusieurs ménages.

S'il devait effectivement ressortir de ces contrôles ciblés qu'il est question de fraude au domicile, il va de soi que la commune doit immédiatement faire le nécessaire en vue de régulariser la situation de résidence des intéressés et qu'elle doit, le cas échéant, également corriger la composition inexacte du ménage au Registre national (TI 140/141).

La commune peut, en outre, faire dresser, par la police, un procès-verbal des infractions constatées et ce, en vue de permettre au parquet d'entamer des poursuites judiciaires.

Dans les cas où cette fraude au domicile émanerait d'un agent immobilier, la commune peut également déposer plainte auprès de l'Institut professionnel des Agents immobiliers (I.P.I.).

Un enregistrement correct de l'adresse et de la composition de ménage ne peut être garanti que si les communes prennent en compte les « Best practices » concernant la bonne tenue des registres de la population et concernant la prévention et la lutte contre les domiciliations fictives reprise sous annexe 1 de la présente circulaire.

2. La procédure de radiation d'office

Je vous rappelle que conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, si l'administration communale ne parvient pas à retrouver la nouvelle résidence principale d'un citoyen qui a établi sa résidence principale à une autre adresse sans en faire la déclaration, le Collège communal / 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.

Les modalités selon lesquelles le rapport préalable à une radiation d'office est établi sont fixées par un règlement pris par le conseil communal (art. 10 de l'arrêté royal précité du 16 juillet 1992).

Si lors de l'enquête de résidence, il est constaté que la personne concernée s'est établie à l'étranger, le Collège communal / Collège des bourgmestre et échevins procède à sa radiation d'office à moins que cette personne ne se trouve dans un des cas d'absence temporaire visés à l'article 18 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

Si une enquête de voisinage accompagnée d'un rapport de police montre qu'une personne est absente de sa résidence principale depuis plus de six mois sans interruption, sans avoir fait de déclaration de changement d'adresse ou sans avoir déclaré son absence temporaire, cela peut donner lieu à une radiation d'office par le collège communal / collège des bourgmestre et échevins, pour autant que la résidence actuelle de la personne concernée ne soit pas connue (cf. Partie I, n°96, des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population). Cette règle a pour but d'éviter que des personnes qui sont admises dans un hôpital pendant un certain temps ou qui partent en vacances pendant quelques mois, ne soient radiées des registres de la population de manière hâtive.

Cela ne signifie pas nécessairement que lorsque la 'disparition' d'une personne est dépiquée, il faille toujours attendre 6 mois avant d'établir un rapport de police pouvant donner lieu à une radiation d'office. S'il ressort de l'enquête de voisinage que cette personne est absente de l'adresse de sa résidence principale depuis déjà plus de six mois sans interruption, on peut toutefois immédiatement établir ce rapport de police et ce, à condition qu'il soit clairement mentionné dans celui-ci que l'enquête de voisinage montre que la personne concernée est absente depuis déjà plus de six mois sans interruption de l'adresse à laquelle elle est inscrite.

Comme cela est également expliqué dans les Instructions générales (Partie I, n° 96), il y a toutefois des situations dans lesquelles la condition précitée d'une absence ininterrompue de six mois n'est pas d'application et dans lesquelles un rapport de police doit être immédiatement établi en vue d'une radiation d'office. Cela est par exemple le cas lorsqu'une personne ne peut plus être rencontrée à son adresse tandis que de nouveaux occupants (n'ayant aucun rapport avec l'occupant précédent) y ont entre-temps déjà établi leur résidence principale.

Les rapports d'enquête de résidence constatant ces situations doivent être soumis au Collège communal / Collège des bourgmestre et échevins en principe dans le mois des constatations effectuées. 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 par l'envoi du formulaire 'modèle 6'.

Les décisions de radiation d'office prennent cours à la date de la décision expresse du Collège en la matière. Les décisions de radiation d'office doivent être consignées dans le registre des procès-verbaux de la commune.

J'attire votre attention sur le fait que cette procédure de radiation d'office doit être utilisée avec prudence par les communes et demeurer une mesure exceptionnelle. En effet, la décision de radiation d'office a des conséquences immenses pour le citoyen concerné. Une radiation d'office ne devrait être prononcée que sur base

d'une enquête de résidence particulièrement approfondie et d'un rapport d'enquête motivé. Cela nécessite dès lors souvent plusieurs contrôles sur la place de la police locale.

Par circulaire ministérielle du 20 avril 2006 relative aux radiations d'office des registres de la population, il a été rappelé aux communes que la procédure de radiation d'office doit être utilisée de manière pertinente et n'est envisageable qu'en l'absence de toute solution alternative. La radiation d'office constitue donc l'ultima ratio lorsque tous les efforts pour déterminer la résidence principale sont restés vains. Un contrôle efficace et permanent des situations de résidence s'impose de la part de la police locale en vue d'éviter « les disparitions » de certaines personnes ou de pallier leurs négligences sur le plan administratif lors des changements de résidence. Cela doit permettre à terme de réduire le nombre de cas d'adresses de domiciliations fictives et de radiations d'office, en particulier, en provoquant l'inscription sur le territoire d'une autre commune ou en procédant à des inscriptions d'office sur le territoire communal.

L'administration communale ne peut pas non plus utiliser la radiation d'office pour résoudre des problèmes étrangers à l'inscription à titre de résidence principale (problèmes sociaux, urbanistiques, problèmes liés au maintien de l'ordre public...) et doit comprendre sa solidarité intrinsèque dans la prise en charge de difficultés qui ne sont pas forcément résolues par des radiations d'office inconsidérées (voir le point 88 de la 1^{ère} Partie des Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population).

S'il est constaté qu'une personne a été radiée d'office par erreur, le collège des bourgmestre et échevins / collège communal doit retirer, dans les plus brefs délais, sa décision de radiation d'office afin de permettre un retour à la situation de résidence exacte.

Enfin, par circulaire du 25 mars 2013, une enquête sur la manière dont la procédure de radiation d'office est appliquée dans la pratique a été réalisée auprès des communes. Le taux de participation à cette enquête est un véritable succès puisque 95 % des communes wallonnes, 91 % des communes flamandes et 84 % des communes bruxelloises ont transmis le formulaire d'enquête complété dans les délais requis. Je tiens à vous remercier vivement pour votre collaboration et vos suggestions en la matière. Compte tenu des résultats de cette enquête, vous trouverez, en annexe 2, un récapitulatif des « Best practices » concernant la procédure de radiation d'office.

3. La formation de la police locale

Sur la base de la législation et de la réglementation relatives à la tenue des registres de la population, un citoyen doit permettre à la police locale d'effectuer un contrôle de résidence en vue de la détermination de sa résidence principale effective.

La circulaire du 1^{er} décembre 2006 portant diverses directives pour l'allègement et la simplification de certaines tâches administratives de la police locale (Moniteur belge du 29 décembre 2006) stipule que les enquêtes et recherches visant à déterminer la résidence principale relèvent des missions administratives légales et obligatoires de la police locale.

Il est évident que la police locale est le service de première ligne en matière de détection de domiciliations fictives.

L'enquête de résidence menée par la police locale revêt une importance capitale afin de lutter contre toutes les formes de fraude. La résidence principale et la composition de ménage doivent faire l'objet d'investigations de qualité.

Dans le cadre du plan d'action contre les adresses fictives du SPF Intérieur, un plan de formation relatif aux enquêtes de résidence effectuées par l'inspecteur de quartier a donc été demandé.

Suite à des réunions de concertation entre la Direction générale Institutions et Population (DGIP), la Direction de la Formation de la police fédérale (DES) et les responsables de la formation fonctionnelle « Police de quartier » dans les écoles de police provinciales, la formation 'contrôle de résidence principale par la police de quartier' a été lancée au cours du premier semestre de l'année 2010 dans les écoles de police provinciales par les inspecteurs de population du SPF Intérieur, qui disposent dans ce domaine de vastes connaissances pratiques.

En août 2010, cette formation a été intégrée dans un dossier d'agrément formel, permettant depuis le début de l'année 2011, de proposer cette formation de manière permanente dans la formation du module 'police de quartier' dans les écoles de police provinciales.

Le calendrier des formations en 2013 et pour les années à venir est établi en fonction des demandes des différentes écoles de police provinciales ou des différentes zones de police intéressées.

Dans cette formation destinée aux agents de quartier (nouveaux agents et agents en place), les inspecteurs population de la DGIP expliquent de manière pratique comment l'agent de quartier doit agir lorsqu'il réalise des contrôles de résidence.

Concrètement, ce module de formation vise principalement à rafraîchir et étendre les connaissances des agents de quartier concernant :

- la définition de la résidence effective ;
- la réglementation et les instructions en matière de détermination de la résidence principale ;
- les services compétents en la matière ;
- le modèle standard de rapport d'enquête ;
- le rôle du travail de l'agent de quartier dans le cadre de la constatation de la réalité de résidence ;
- les conséquences de la constatation de la réalité de la résidence sur l'exactitude des données reprises aux registres de la population ;

- la nécessité d'une constatation exacte de la réalité de résidence afin de lutter contre la fraude fiscale et sociale ;
- la rédaction du rapport d'enquête de résidence de manière objective, motivée et correcte ;
- le repérage de signaux indiquant des adresses fictives ;
- la recherche d'offres d'adresses fictives sur Internet ;
- les différents documents d'identité belges et l'utilisation de Checkdoc et Docstop ;
- les organes compétents et les poursuites possibles lors de la constatation d'une résidence principale fictive ou d'une fausse carte d'identité.

La formation de la police locale est sans aucun doute un des piliers de la prévention et de la lutte contre les domiciles fictifs. Des évaluations régulières de ces formations ont lieu entre les services concernés afin de les améliorer de façon continue.

4. La circulaire du Collège des Procureurs généraux relative à la lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives.

A l'initiative du Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude fiscale et sociale, mission a été donnée au Collège des procureurs généraux de rédiger une circulaire sur la problématique des domiciles fictifs. Mes services ont étroitement collaborés à la rédaction de cette circulaire. Vous trouverez ladite circulaire du 3 juillet 2013 en annexe 3.

Si vous constatez une fraude sociale commise par fausse domiciliation, il vous est demandé de vous référer à la procédure décrite dans la circulaire du Collège des procureurs généraux, du Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude fiscale et sociale et des Ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Cette circulaire vise au travers d'un meilleur encadrement des recherches et des poursuites à mieux lutter contre les fraudes sociales reposant sur un mécanisme de domiciliation fictive. Elle poursuit différents objectifs :

- 1) Attribuer un rôle central aux auditorats du travail dans la recherche et la poursuite de la fraude sociale découlant des domiciliations fictives ;
- 2) Contribuer à optimiser les flux d'informations entre les autorités judiciaires, les services de police et les institutions sociales ;
- 3) Poursuivre la sensibilisation des acteurs concernés par cette lutte afin de leur permettre de mieux déceler les indices de fraude aux domiciles ;
- 4) Baliser la politique criminelle tant pour les fraudeurs primaires que pour les fraudeurs secondaires. Autrement dit, appréhender le phénomène dans sa globalité en menant des actions tant à l'égard des bénéficiaires d'allocations que des propriétaires, par exemple.

Je vous remercie d'avance pour votre collaboration concernant la bonne tenue des registres de la population et votre engagement à prévenir et lutter contre les domiciliations fictives. Pour toute information complémentaire concernant la présente circulaire, vous pouvez toujours vous adresser à la Délégation régionale du Registre national, compétente pour votre commune.

Veillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Joëlle MILQUET
Ministre de l'Intérieur

ANNEXES :

ANNEXE 1 : Best Practices « Bonne tenue des registres de la population et Prévention et lutte contre les domiciliations fictives ».

ANNEXE 2 : Best Practices « Procédure de radiation d'office ».

ANNEXE 3 : Circulaire du 3 juillet 2013 du Collège des Procureurs généraux relative à la lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives.