



*RITA Mobiilne elu – mobiilne eluviis, avalike teenuste tarbimine ja elukohaandmed riiklikes registrites*

**Registration of the residence in Belgium:  
ensuring the quality of data on place of residence**

**REPORT**

**Michel POULAIN and Anne HERM**

Tallinna Ülikooli Eesti Demograafia Keskus

Tallinn 2020

## Introduction

The information presented in this report is based on interviews and notes collected during a meeting with responsible for population registration in Namur (Sept, 26 2019) and by personal contacts during a national meeting of officials responsible on population registration in Belgian municipalities in Eupen (Jan,17 2020). For the preparation of this report also Belgian legislation on population registration and methodology used for population counts has been revisited as well as other literature on the topic and personal contacts.

The Belgian population registration system has a long history. It was introduced in Belgium at the beginning of the XIX century under the French Regime. At that time list of inhabitants were compiled and information on change of place of residence were exchanged between municipalities concerned. Under the Dutch Regime (1815-1830), the system was kept working and the 1830 census might be considered as the starting point for a continuous population register. Unfortunately, the Belgian revolution in 1830 disturbed the process. The new start and actual birth of the Belgian Population Registration system occurred with the introducing the data from the 1846 census enumeration under the strong support of Belgian scientist Adolphe Quételet.

The continuous registration of the population includes the registration of every births, death and marriage by place of residence whereas the civil status does the registration by place of occurrence. In addition, the population for a given municipality was updated for all changes of place of residence considering entries and exists from or to other municipalities. Internal changes of residence were registered on the different way as they did not change the composition of the population. The registration of the population was done by household. The latter was defined as all person sharing the same dwelling. In each household, a head of household is determined and the relationship of each member with this person is mentioned (husband, child, father in law... or non-family-related). Still nowadays the concept of household is the more important even compared to the address but the concept of 'head of household' has been replaced by 'person of reference of the household for administration relationship with the municipality'. *The concept of household is essential and does not exist in some Nordic countries like Sweden where the household might be identified through all people living in a given postal address.*

The population registers were kept at municipality level under the responsibility of the local administration whereas the transfer of information was strictly organized between municipalities in order to avoid double counts and to detect those leaving the municipality without reporting. The books for population registration were renewed every ten years based on the decennial census enumeration.

In 1965, the project of centralizing and computerizing the municipal population registers started and it was finalized and legalized in 1988. Nowadays the so-called '*Registre National des Personnes Physiques*' is operational for 30 years but still under the direct responsibility of local municipality that are in charge of updating and validating the information collected from the civil status or

based on self-reporting for change of residence. The local police is in charge to control the reality of the residence by visiting any new arriving individual or household, a process that also exist in the Netherlands and Germany but not in the Nordic countries.

### How the reliability of place of residence is ensured in the register?

The registration of the place of residence is a critical point in the population registration system in Belgium as in other countries using a similar system.

The main problem is the definition of the usual place of residence for a given person. Hereunder are the rules applied for population registration in Belgium as extracted from the website of the Ministry of Interior (captured on 1 March 2020):

*Toute personne doit être inscrite dans les registres de la commune où elle a établi sa résidence principale. La détermination de celle-ci se fonde sur une **situation de fait**, c'est-à-dire que l'on constate que la personne séjourne effectivement dans la commune durant la plus grande partie de l'année. Cette constatation s'effectue sur base d'éléments tels que le lieu que rejoint la personne après le travail, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage, les consommations de gaz, d'électricité, les frais de téléphone, etc.*

*La seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale à un endroit 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 suffisants pour justifier l'inscription à titre de résidence principale**. En effet, une enquête doit être réalisée par les autorités communales pour vérifier la réalité de la résidence.*

*Quand on change de commune, la déclaration de changement d'adresse doit se faire auprès de l'administration communale du lieu où l'on vient se fixer. Dans le cas d'un transfert de résidence principale dans la même commune, la déclaration du changement d'adresse doit se faire auprès de l'administration communale de la commune où l'on est inscrit. Cette déclaration doit avoir lieu dans les **huit jours ouvrables** de l'installation effective dans le nouveau logement.*

*Lors du transfert de résidence principale dans un **autre pays**, la déclaration se fait dans la commune belge où la personne est inscrite et peut avoir lieu au plus tard la veille du départ.*

*Toute déclaration de changement de résidence donne lieu à une enquête de l'autorité communale destinée à vérifier la réalité de la résidence. Une telle enquête est également requise en cas de transfert de la résidence principale dans la même commune. Cette enquête doit être effectuée, en principe, dans les 15 jours suivant la déclaration de changement de résidence. C'est au conseil communal qu'il revient de fixer par règlement les modalités selon lesquelles l'enquête de résidence est effectuée. Ledit règlement communal peut également déterminer le modèle du rapport à utiliser à cet effet.*

*Si l'enquête réalisée par l'agent de quartier ne permet pas de constater la réalité de la résidence principale effective avec suffisamment de certitude, la commune peut demander aux sociétés des eaux et/ou aux fournisseurs d'énergie de lui fournir un aperçu de la consommation en eau et/ou en énergie à l'adresse en question.*

**Que faire si quelqu'un demande son inscription à une adresse déterminée et y réside, mais que l'on constate qu'une autre personne est déjà inscrite à cette adresse ?**

Avant toute inscription, l'administration communale doit vérifier si l'habitation où l'inscription est demandée n'est pas grevée d'une autre inscription. En effet, c'est l'autorité locale qui est en premier lieu responsable de la tenue des registres et de la détermination de la résidence principale.

Si une inscription existe déjà à cette adresse, il faut en aviser la personne sollicitant son inscription dans la même habitation et entamer éventuellement une procédure destinée à **éliminer ou à rectifier l'inscription précédente** (radiation d'office si la résidence actuelle de la personne précédemment inscrite ne peut être déterminée).

Cela ne signifie nullement que le nouvel habitant ne peut pas encore y être inscrit. La date d'inscription est en principe la date à laquelle la déclaration de changement de résidence a été effectuée. Toutefois, si l'enquête relative à la résidence effective montre clairement qu'au moment de la déclaration de changement de résidence, l'intéressé ne pouvait pas encore avoir sa résidence principale à l'adresse concernée, l'inscription peut se faire à une date ultérieure mais jamais plus tard que la date de la constatation positive de résidence.

L'enquête de résidence peut amener à éliminer une inscription fictive, mais peut aussi amener à **adapter une composition de ménage**. En effet, les deux personnes qui demandent leur inscription à la même adresse forment peut-être un ménage.

Si les deux personnes ne reconnaissent pas former un ménage, il y a lieu que la commune tranche sur base des éléments recueillis lors de l'enquête. Ainsi, si les deux personnes demandent une inscription comme isolés, l'agent communal compétent peut demander à constater de visu la disposition des lieux et à se faire communiquer tous les renseignements nécessaires. Si les intéressés refusent leur collaboration, la commune procède aux inscriptions sur la base des informations disponibles et, s'il s'agit en principe d'un logement unifamilial, inscrit en tant que ménage.

En cas de difficulté ou de contestation de cet ordre, le dossier peut aussi être soumis au SPF Intérieur.

**Quand y a-t-il une résidence séparée ? Que faire si aucune numérotation / indexation distincte n'a été accordée ?**

Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage. Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait tels que par exemple : la disposition des lieux (utilisation commune de la cuisine, de la salle de bain, ...) et les factures de téléphone et d'Internet, relevés de consommations énergétiques (une facture pour la même maison). **La notion de ménage au sens des présentes instructions ne peut être ni déduite, ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.**

Au sens des instructions de population, "vivre en commun" signifie partager un logement unique, sans préjuger de liens affectifs ou financiers.

L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un **ménage isolé**. L'intéressé constitue un ménage isolé si plusieurs éléments de fait le démontrent (exemple : l'intéressé dispose d'une cuisine et d'une salle de bain séparée, l'intéressé peut présenter des factures séparées pour les dépenses de téléphone, d'Internet et/ou les consommations énergétiques, l'intéressé peut démontrer par

le biais d'un bail enregistré qu'il loue une partie de l'habitation des autres occupants, il y a des entrées séparées, des sonnettes et des boîtes aux lettres séparées...). C'est surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante. Si seul un des éléments de fait susmentionnés est constaté, cela ne suffit pas pour considérer l'intéressé comme un ménage isolé ; il appartient à la commune de s'assurer que les éléments de fait susmentionnés sont effectivement présents ou non et si ils sont effectivement utilisés. Raison pour laquelle il est également indiqué de mentionner dans le procès-verbal de l'enquête visant à déterminer la résidence réelle sur la base de quels éléments parmi ceux précités, on a estimé que les habitants concernés constituent un ménage distinct (voir modèle de formulaire au point 81 des Instructions).

**Si sur la base des éléments de fait susmentionnés, il est constaté que l'habitation se compose de plusieurs unités d'habitation séparées, la commune est tenue de prévoir un (des) numéro(s) d'habitation supplémentaire(s).**

**Plusieurs ménages distincts peuvent-ils avoir leur résidence principale à la même adresse/ dans le même logement ?**

"Vivre en commun" signifie partager un logement unique, sans préjuger de liens affectifs et/ou financiers entre les personnes concernées.

L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé.

Il y a lieu de faire une distinction claire entre la notion « cohabiter » dans la législation concernant la tenue des registres de la population et la notion « cohabiter » prévue, par exemple, dans une législation sociale. Une inscription en tant que « ménage » dans les registres de la population n'empêche pas les intéressés d'être considérés comme « isolé » en vertu d'une législation sociale. Il appartient aux intéressés de démontrer à l'instance sociale concernée, en vertu de sa propre législation, qu'ils peuvent être considérés comme « isolé » pour obtenir ou non certains avantages sociaux.

**Quelle est la définition d'une absence temporaire et à quelles caractéristiques doit-elle répondre ?**

Une absence temporaire est définie comme « 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 ».

L'absence temporaire doit ainsi montrer les caractéristiques suivantes :

- Conserver une résidence principale à laquelle il est possible de retourner à tout moment et ;
- Y conserver suffisamment d'intérêts, à savoir soit un logement inoccupé mais suffisamment équipé et meublé pour pouvoir y vivre effectivement, soit un logement habité par des membres du ménage. Il doit évidemment s'agir d'un ou plusieurs membres du ménage qui résident toujours dans ce logement au début de l'absence temporaire ;
- L'absence ne peut pas être d'une durée indéterminée mais doit absolument être temporaire ; dans le cas contraire, la personne sera radiée des registres de population.
- Il importe peu de savoir si la personne absente est maintenant propriétaire de sa résidence principale ou si elle en est locataire ou si elle peut simplement en disposer : le fait que la réintégration soit possible immédiatement suffit.

*Le citoyen dispose de la possibilité de déclarer auprès de l'administration communale de sa résidence principale, via le formulaire prévu à cet effet à compléter et transmettre, toute absence temporaire de plus de trois mois.*

### **Quelle est en principe la durée maximale d'une absence temporaire ?**

*Une absence temporaire ne peut pas durer plus d'une année.*

*Elle peut cependant être renouvelée une fois, ce qui permet au final d'être en absence temporaire pendant deux ans.*

*Le citoyen qui souhaite prolonger l'absence temporaire durant une année supplémentaire doit effectuer une deuxième déclaration auprès de sa commune de résidence, à défaut de laquelle, il risque de se voir radié d'office.*

### **Quand l'inscription d'office d'une personne aux registres de la population est-elle décidée par la commune ?**

*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, 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. Cette décision motivée leur est notifiée.*

*En cas de litige en matière de détermination de la résidence principale entre une personne et sa commune, le dossier peut être transmis au SPF Intérieur pour trancher le litige. Après enquête de population par les services du SPF Intérieur, l'inscription d'office peut également être effectuée sur base d'une décision du Ministre de l'Intérieur.*

## **La résidence principale**

*La résidence principale est le **lieu où un ménage ou une personne isolée vit habituellement**. Une famille peut se composer de personnes unies par un lien de parenté (les membres d'une famille) ou des personnes qui ne sont pas unies par un lien de parenté (exemples : des amis, des compagnes/compagnons ...).*

### **Détermination de la résidence principale**

*La détermination de la résidence principale se fonde sur la situation de fait. Il s'agit donc du lieu où le ménage ou la personne isolée réside effectivement pendant la **majeure partie de l'année**. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments :*

- *le lieu où vous vous rendez après vos occupations professionnelles*
- *le lieu de fréquentation scolaire des enfants*
- *les consommations énergétiques et les frais de téléphone*

- *le séjour habituel du conjoint ou des autres membres de la famille*

*La seule **intention** manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné **n'est pas suffisante**. Il faut aussi y résider **effectivement**. Inversement, si vous avez établi votre résidence principale quelque part, il est impossible pour des tiers d'empêcher l'inscription à cette adresse. Vous-même ne le pouvez pas.*

### **La constatation de la résidence principale**

*La constatation de la résidence principale se fait après enquête. L'administration communale en définit les modalités. Généralement, elle consiste en une visite de l'agent de quartier, visant à vérifier que vous habitez effectivement à l'adresse renseignée. Si votre résidence principale se trouve dans une commune donnée et qu'il s'avère, après enquête, que cette résidence est effective, vous êtes inscrit au registre de la population de cette commune.*

*La commune ne peut refuser aucune inscription à titre de résidence principale pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'aménagement du territoire. Elle ne peut donc pas refuser l'inscription sous prétexte que le lieu occupé par quelqu'un n'est pas sûr ou salubre, ou ne peut être utilisé comme résidence principale pour une autre raison (exemples : maison de vacances, camping ...). Dans ce cas, la personne concernée reçoit une inscription provisoire. La commune peut alors entamer une procédure administrative ou judiciaire pour mettre fin à une situation irrégulière.*

### **Radiation d'office**

*L'administration communale recherche les personnes, qui, sans avoir effectué la déclaration de changement de résidence prévue par la loi, ont établi leur résidence principale dans une autre commune ou à l'étranger.*

*S'il s'avère impossible de retrouver la nouvelle résidence principale d'un citoyen, le Collège communal ordonne la radiation d'office sur la base d'un rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil, constatant l'impossibilité de déterminer la nouvelle résidence principale de l'intéressé.*

*Le Collège communal procède à la radiation d'office d'un citoyen à la date de la décision du Collège.*

## **Conclusions and recommandations**

1. For an optimal use of the population registration system, the administrative place of registration that is the '*residence principale*' should be the **de facto place of residence**. As such, the person may be easily contacted or protected in case of inquiries. Currently in Belgium, it is considered that the place of '*residence principale*' where the person is administratively registered, is effectively his/her **de facto place of residence**. The proportion of erroneous place of residence ranges between 5 and 10% and is generally due to absence of declaration if change of residence or, in some case, false declaration of fictive change of '*residence principale*' for obtaining some advantages linked to the place of residence or avoiding some disadvantages of the previous place of '*residence principale*'.
2. People are registered individually in the population registration system and attached to their **household** except if the person proves that he/she is living alone. The concept of

household is important as well as the determination of the person of reference of the household and the relationship with that person.

3. The **postal address** is related to a given dwelling, each different address being associated with a separate entrance door, a bell and a post box. In some cases, several households may occupy a given dwelling with the same postal address. At contrary, some members of a given household may be registered in a different postal address compared to the one of the reference person of his/her household.
4. In a large majority of situations, a given dwelling is inhabited by a single household and all members of that household are living together in this dwelling.
5. Most discrepancies in the population registration system are linked to non-reporting a change of place of '*résidence principale*' or reporting a change of residence that does not correspond to a de facto situation. These errors are often associated with socio-economic situations where people try to get some financial advantages or to avoid specific disadvantages linked to the place of residence. It concerns more often young people in the phase of leaving home, couple in separation procedure and old people who became dependent and not living in couple.
6. **Errors in the population register** concerning the reality of the residence is generally detected through returning postal mail with the indication that the person concerned do not live anymore at that specific address.
7. The **police report** is a key point in the procedure of registration of the change of place of '*résidence principale*'. As for the concept of household it does not exist in all countries with continuous population registration system. For example, in Denmark, the reality of the change of residence is only check if the place is occupied by another household that is not family-related.
8. The definition of **household** is important. By definition, the household is composed by several members who are family-related or not and live together in the same dwelling. The proofs that these people are living together might be diverse and include a common kitchen and please to eat together, a common bathroom or toilet facilities, a unique electricity/gaz/water account, a unique rental contract, a unique telephone/internet contract. At contrary, if two people living in the same dwelling want to be registered as living alone (one-person household) the same elements are considered and should be distinct for both of them. The municipality administration should avoid to register separately two people living de facto together but expecting any kind of socio-economic advantage. Therefore, the local authorities will take the decision to register or not these people separately based on the content of the police report.
9. Nobody can register at a place occupied by another household without permission from the person of reference of the household living in this dwelling. Errors can be identified when a new household wants to register where the previous did not deregister.
10. In case of divorce or separation, common children stay registered at the place where is registered the parent who did not move out (if no other decision).



11. People entering a nursing home can keep their home address if they have still this place for their use. They may also be registered with their children. Such situation is quite frequent (about 30%) and the registration in the nursing home may occur several months after the de facto entry in institution.
1. The declaration of the change of '*residence principale*' may be done by internet or at desk and the composition of the household is checked in the police report. If the whole household is moving together in the same place, only a single declaration is requested for all together.
2. In the case, one or more individual leave the household of departure to form a new household or to be part of the household of arrival, the composition of both households should be changed in accordance and that may concern all members of these household in the case of change of person of reference. This is not an automatic procedure and some case exist where the composition of the household is not updated (e.g. some household do not have a person of reference).
3. Date of declaration is mentioned in 2 temporary places/variables in the register – in waiting to be registered in municipality and in address information. No decision is made at the time of declaration but new municipality will have from this moment access to data of this person (municipality has full access only to persons who is living in municipality).
4. There are some **advantages to be registered** in some places: voting for a concrete person, having municipal services e.g. kindergarten, tax advantages. At contrary, there may exist disadvantages to be registered in other places like higher taxes or other obligations associated with the residence. Hereunder are some concrete examples:
  - a. There are some restrictions of services linked to where you are living – you cannot receive new documents (ID card, driving licenses etc.) from another place than your municipality of residence.
  - b. Additional local tax on income is up to 8% but some municipalities whereas other municipalities have no local tax; it differs between municipalities.
  - c. Cadaster tax (tax on whatever you have in the Cadaster) also differs between municipalities/places. This tax considers dwelling comfort and type of land (purpose). Person pays less this tax if registered as living in the property corresponding to his/her '*résidence principale*'.
  - d. Access to school/preschool service provided by municipality is based on registration in municipality.
  - e. At least somebody from household must have registered for trash collection.
  - f. Social aid available only at municipality of residence
  - g. Some taxes/advantages are linked to registration in household: alone unemployed, different tax for 1, 2 and 3+ member's household (alone tax higher)
  - h. Students are registered with family. University students cannot be registered out of household until they do not prove that has independent income.
  - i. Some funds for students provide stipendium based on registration in a particular municipality.

5. Some caveats should be worth to be mentioned:
  - a. There exists no systematic checking of the reality of the composition of household except during the procedure of change of '*résidence principale*' or declaration of a temporary residence.
  - b. There exists no check of information on change of residence between Belgium and foreign countries, even with EU members states.
    - a. The Statistical Office of Belgium is using the data from the population register since 1991 but no feed back is returned to the Ministry of Interior to improve the reliability of the data included in the population register.
    - c. There is no dwelling register as such in Belgium, address of new dwelling is given by the municipality. Information on older dwellings may be wrong if these are renovated. Information on dwellings that are not occupied as '*résidence principale*' by one or several households is often missing.

### Information sources

1. Interview with the head of the *Registre National des Personnes Physiques* of Namur municipality, 26.09.2019.
2. Personal contacts and notes from a national meeting of officials responsible on population registration in Belgian municipalities in Eupen, 17.01.2020.
3. Ministry of Interior (2020), <https://www.ibz.rn.fgov.be/fr/registre-national/documentation/>, 1.03.2020.