

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.081 van 11 juni 2009
in de zaak A. 151.348/XII-4140.**

In zake : Urbain VERSTRAETEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat F. Judo,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
Keizerslaan 3

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Urbain Verstraeten op 30 april 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 20 februari 2004 van de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken, naar luid waarvan “[d]e ambtshalve inschrijving van de heer en mevrouw Urbain Verstraeten - Christiana De Rycke dd. 16 september 2002 in het bevolkingsregister van de gemeente Beveren, Kloetstraat 47 in het gezin van hun zoon Luc Verstraeten, wordt behouden”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur B. Thys;

Gelet de beschikking van 6 februari 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 5 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. Judo, die verschijnt voor verzoeker, en van attaché F. Verduyn, die verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur B. Weekers;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

I. De gegevens van de zaak

1. Sedert 3 januari 1977 zijn verzoeker en zijn echtgenote ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente Beveren op het adres Nieuwe Baan 26 te Vrasene.

Op 16 september 2002 besluit het college van burgemeester en schepenen van Beveren verzoeker en zijn echtgenote ambtshalve in het bevolkingsregister van de gemeente in te schrijven op het adres Kloetstraat 47 te Melsele, waar ook hun zoon Luc Verstraeten is ingeschreven. Dit besluit is gesteund op twee politieverslagen van 9 juli 2002 en 17 augustus 2002 van politie-inspecteur Marcel Buys, waarin wordt gemeld dat verzoeker en zijn echtgenote, samen met hun zoon, op het laatstgenoemde adres wonen.

Blijkens een verklaring van 18 september 2002 van politie-inspecteur Albert Noens gebeurden tussen 7 augustus 2002 en 17 september 2002 op vijf verschillende dagen en tijdstippen controles aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene, maar werd er niemand aangetroffen.

Op 16 oktober 2002 dient verzoeker bij het gemeentebestuur van Beveren een aangifte van verblijfsverandering in. Hij verzoekt om samen met zijn echtgenote opnieuw in het bevolkingsregister van de gemeente te worden ingeschreven op het adres Nieuwe Baan 26 te Vrasene.

Luidens een verslag van 28 november 2002 van politie-inspecteur Albert Noens konden betrokkenen bij diverse controles op uiteenlopende dagen en tijdstippen niet op dat adres worden aangetroffen. Op 2 december 2002 wordt de

wederinschrijving van de verzoeker en zijn echtgenote op het adres Nieuwe Baan 26 te Vrasene dan ook geweigerd.

2. Met een brief van 27 januari 2003 dienen verzoeker en zijn echtgenote tegen de beslissingen van 16 september 2002 en 2 december 2002 van het gemeentebestuur van Beveren beroep in bij de dienst Verkiezingen en Bevolking van de federale overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken.

Met een brief van 5 februari 2003 verzoekt de voornoemde dienst de burgemeester van Beveren een politieonderzoek in te stellen naar de verblijfstoestand van betrokkenen en daarover binnen vijftien dagen een omstandig rapport te bezorgen.

Het diensthoofd bevolking van de gemeente Beveren zendt met een brief van 18 februari 2003 de “vaststellingen van woonst”, die werden uitgevoerd door de politie-inspecteurs Albert Noens en Marcel Buys, naar de FOD Binnenlandse Zaken.

Bevolkingsinspecteur W. Steyaert van de FOD Binnenlandse Zaken stelt zelf ook een onderzoek in naar de verblijfstoestand van verzoeker zijn echtgenote. Hij stelt in zijn verslag van 13 juni 2003 voor om “de ambtshalve inschrijving dd. 16 september 2002 van betrokkenen aan de Kloetstraat 47 te Beveren, als vader en moeder in het gezin van Luc Verstraeten, als rechtmatig te behouden”.

Met op 20 juni 2003 ter post aangetekend verzonden brieven brengt de regionaal afgevaardigde van de FOD Binnenlandse Zaken te Gent verzoeker, diens echtgenote, Luc Verstraeten en de burgemeester van Beveren op de hoogte van zijn voornemen de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken voor te stellen de ambtshalve inschrijving van 16 september 2002 van betrokkenen op dit adres als rechtmatig te doen behouden. Hij wijst hen erop dat zij binnen vijftien dagen opmerkingen of nieuwe gegevens schriftelijk kunnen meedelen en dat betrokkenen het recht hebben om, na schriftelijke aanvraag, het administratief dossier in te zien en/of te worden gehoord door de ambtenaar die gemachtigd is om de beslissing te nemen.

Met een brief van 2 juli 2003 deelt de raadsvrouw van de verzoeker en zijn echtgenote aan de regionaal afgevaardigde mede dat haar cliënten ten stelligste betwisten dat hun hoofdverblijfplaats te Melsele zou zijn gevestigd. Zij vraagt tevens inzage van het administratief dossier en verzoekt om te worden gehoord.

Na inzage van het dossier op 8 augustus 2003, wordt de raadsvrouw op 13 november 2003 gehoord. Zij verklaart dat haar cliënten niet akkoord gaan met hun ambtshalve inschrijving op het adres van hun zoon, te Melsele.

In opdracht van de adviseur van de algemene directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, stelt bevolkingsinspecteur W. Steyaert een aanvullend onderzoek in. Op grond van dit onderzoek, dat plaatsvindt op 26 november 2003, besluit hij op 27 november 2003 dat hij zijn voorstel van beslissing van 13 juni 2003 behoudt.

De raadsvrouw reageert daarop met een brief van 23 december 2003 waarin zij onder meer stelt dat de eenmalige vaststelling dat haar cliënten op 26 november 2003 niet thuis aan te treffen waren, niet voldoende bewijst dat zij niet meer te Vrasene woonachtig zouden zijn.

Op 20 februari 2004 neemt de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken de thans bestreden beslissing om de ambtshalve inschrijving van 16 september 2002 van de verzoeker en diens echtgenote in het bevolkingsregister van de gemeente Beveren, op het adres Kloetstraat 47, in het gezin van hun zoon Luc Verstraeten, te behouden.

II. De grond van de zaak

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

3. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan “van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 en van het zorgvuldigheidsbeginsel”. Hij doet gelden dat de bestreden beslissing niet afdoende

is gemotiveerd doordat uit de bestreden beslissing niet valt af te leiden welke elementen van het bevolkingsonderzoek doorslaggevend zijn geweest. Dit is des te meer problematisch nu een aantal gegevens op een zinvolle en overtuigende manier door verzoeker zijn weerlegd. Verzoeker heeft alzo uitdrukkelijk verklaard dat hij pas na 21 u of 22 u thuiskomt. Uit de dossierfiche blijkt dat geen enkel onderzoek ter plaatse na dit uur werd uitgevoerd, op een onderzoek op 20 maart 2003 na. De bevolkingsinspecteur heeft toen tevergeefs geklopt op de deur van de winkel en aangebeld bij het magazijn en heeft daaruit heeft afgeleid dat 's nachts klaarblijkelijk het licht wordt aangelaten, maar vermoedelijk niemand is aan te treffen. Een dergelijk vermoeden kan onmogelijk als voldoende draagkrachtig worden beschouwd en volstaat niet om het wettelijke vermoeden dat iemand zijn hoofdverblijf heeft op de plaats waar hij in het bevolkingsregister is ingeschreven, om te keren. De gevolgde werkwijze, waarbij alle elementen van het bevolkingsonderzoek worden samengebracht en als een voldoende aanwijzing van de hoofdverblijfplaats worden beschouwd, is niet verzoenbaar met de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

Verzoeker acht voorts de formele-motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht ook geschonden doordat de motivering van de bestreden beslissing niet overeenstemt met de dossierfiche. Hij argumenteert meer bepaald dat in de dossierfiche niet wordt verwezen naar het buurtonderzoek tussen 6 en 28 november 2002 waaruit zou moeten blijken dat verzoeker niet langer te Vrasene woont, zodat hij onmogelijk kan nagaan of dit onderzoek grondig en met kennis van zaken is gebeurd en het hem *de facto* onmogelijk wordt gemaakt hierover tegenspraak te formuleren. Dit geldt des te meer nu uit de dossierfiche blijkt dat het buurtonderzoek van 6 februari 2003 een heel ander resultaat opleverde. Dezelfde vaststelling kan worden gedaan met betrekking tot het onderzoek ter plaatse op 20 februari 2003, weze het dat de weergave in de dossierfiche niet op een correcte wijze gebeurde. Ook de vermelding in de bestreden beslissing dat bij de alarmmelding van 9 december 2002 “geen enkele aanduiding van bewoning” zou zijn vastgesteld, is onvoldoende precies.

4. In de memorie van wederantwoord merkt verzoeker op dat zelfs indien kan worden aangenomen dat de formele-motiveringswet niet ertoe verplicht om op elk argument van de rechtzoekende te antwoorden, niettemin op de overheid de verplichting rust om rekening te houden met de feitelijke gegevens die door verzoeker in de loop van het onderzoek werden aangebracht en dat dit laatste *in casu*

niet is gebeurd, wat des te meer klemmt nu in het dossier verschillende elementen te vinden zijn die het algemene standpunt van de tegenpartij tegenspreken of minstens relativeren.

5. In de laatste memorie benadrukt verzoeker dat verwerende partij alleen akte heeft genomen van zijn verweer, maar verder heeft gehandeld alsof deze opmerkingen niet gemaakt werden.

Beoordeling

6. Artikel 8, § 2, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna : de wet van 19 juli 1991) legt de minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde de verplichting op de beslissing waarmee uitspraak wordt gedaan over een moeilijkheid of betwisting met betrekking tot het vaststellen van een hoofdverblijfplaats met redenen te omkleden. Artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepaalt dat de bestuurshandelingen van de besturen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Artikel 3 van de voormelde wet voegt eraan toe dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. De formele-motiveringsplicht, waarin deze voorschriften voorzien, heeft tot doel de betrokkene in kennis te stellen van de redenen waarom een voor hem ongunstige beslissing is genomen teneinde hem aldus de mogelijkheid te bieden om met kennis van zaken binnen het raam van de hem ter beschikking staande rechtsmiddelen aan te tonen dat de tot uiting gebrachte motieven niet gegrond zijn.

7. In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing wel degelijk afdoende formeel is gemotiveerd. Ze haalt uitdrukkelijk de verschillende stappen aan die in het onderzoek naar de verblijfstoestand van verzoeker zijn gezet, ze vermeldt de voor haar conclusie relevante bevindingen van dat onderzoek en ze wijst ook de juridische context aan waarbinnen ze werd genomen. Verzoeker heeft bovendien inzage gekregen van het dossier dat door het bestuur werd samengesteld, zodat hij afdoende kennis heeft van alle stukken die in de beslissing worden vermeld en hij over voldoende gegevens beschikt om zich met kennis van zaken tegen de beslissing van de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken te verdedigen.

Aldus heeft verzoeker uit de formele motivering kunnen vernemen dat niet de ene of de andere feitelijke vaststelling, maar het geheel van de bevindingen van het bevolkingsonderzoek de gemachtigde van de minister tot de overtuiging heeft gebracht dat verzoeker en zijn echtgenote hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd aan de Kloetstraat 47 te Melsele.

Voorts vereist de formele motivering niet dat verzoeker in de beslissing een uitdrukkelijk antwoord vindt op al de opmerkingen en bedenkingen die hij gedurende het onderzoek van de zaak ten aanzien van het bestuur heeft laten gelden. Wel moet blijken dat de overheid die opmerkingen in haar besluitvorming heeft betrokken en waarom ze haar, minstens in het algemeen genomen, niet hebben kunnen overtuigen. In de bestreden beslissing wordt onbetwistbaar aandacht gegeven aan de opmerkingen van verzoeker en er wordt melding gemaakt van de verklaringen van verzoeker én van zijn raadvrouw. Uit de formele motivering blijkt evenwel dat ze volgens de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken niet kunnen opwegen tegen de bevindingen van het bevolkingsonderzoek, die de conclusie wettigen dat verzoeker en zijn echtgenote hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd aan de Kloetstraat 47 te Melsele.

Ten slotte kan geen wezenlijke tegenstrijdigheid worden onderkend tussen de formele motivering van de bestreden beslissing eensdeels en de stukken van het administratief dossier anderdeels: het buurtonderzoek tussen 6 en 28 november 2002 blijkt duidelijk uit de verklaring van 28 november 2002 van politie-inspecteur Albert Noens en de bevindingen ervan worden correct en volledig samengevat in de bestreden beslissing. De bevindingen van de bevolkingsinspecteur op 20 februari 2003 in de woning aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene worden evenzeer voldoende duidelijk in de bestreden beslissing weergegeven: er is nog koopwaar aanwezig en er worden weinig bederfbare voedingswaren aangetroffen (enkel wat confituur en brood). Het eerstgenoemde gegeven -ongeacht of er “een restant” dan wel “nog heel wat” koopwaar werd aangetroffen- leert niets over het verblijf van verzoeker en zijn echtgenote op dat adres, het tweede genoemde gegeven is alvast een indicatie van een afwezigheid van hoofdverblijf aldaar. De verklaring van 11 februari 2003 van politie-inspecteur Albert Noens vermeldt uitdrukkelijk, zoals in de bestreden beslissing wordt gesteld, dat bij een controle van de woning aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene op 9 december 2002 werd vastgesteld dat de leefruimte “geen enkele aanduiding van bewoning” vertoonde.

8. Uit wat voorafgaat volgt dat in de onderhavige zaak geen schending van de formele-motiveringsplicht wordt onderkend. Het valt ook niet in te zien dat de zorgvuldigheidsplicht zou zijn geschonden. Het eerste middel is dienvolgens niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

9. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan “van artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, alsmede van de materiële motiveringsplicht”. Hij doet gelden dat de bestreden beslissing niet uitgaat van het wettelijk vermoeden dat de bestaande inschrijving in het bevolkingsregister aan de werkelijkheid beantwoordt, maar eerder van een omgekeerd vermoeden, dat het wettelijk vermoeden slechts weerlegd kan worden bevonden wanneer voldoende feitelijke gegevens worden aangebracht die het in redelijkheid onmogelijk maken nog langer in de juistheid van de inschrijving te geloven, dat indien er twee belangrijke verblijfplaatsen zijn, de hoofdverblijfplaats in functie van de feitelijke omstandigheden eigen aan de zaak dient te worden bepaald, dat de plaats waar de betrokkene gewoonlijk slaapt dan in de regel als hoofdverblijfplaats moet worden beschouwd, dat die plaats *in casu* te Vrasene gelegen is, dat dit des te meer klemmt nu de vaststellingen die aan de Kloetstraat 47 te Melsele werden gedaan niet van aard zijn het bestaan van een hoofdverblijf aldaar te verantwoorden, dat op 18 februari 2003 ook te Melsele geen teken van leven te bespeuren viel, dat weliswaar wordt vermeld dat het elektriciteitsverbruik te Melsele “normaal” is, maar dat er niet wordt aan toegevoegd dat het energieverbruik te Vrasene aanzienlijk hoger is.

10. Verzoeker voegt daar in de memorie van wederantwoord nog aan toe dat het devolutieve karakter van het beroep bij de gemachtigde van de minister tegen de ambtshalve inschrijving van 16 september 2002 door het college van burgemeester en schepenen, met zich bracht dat de gemachtigde zich diende uit te spreken over de wettigheid van de overschrijving van verzoeker en zijn echtgenote van het adres te Vrasene naar het adres te Melsele en dat derhalve diende te worden uitgegaan van het vermoeden dat bestond op het ogenblik van de kwestieuze ambtshalve inschrijving, namelijk dat aan hun toenmalige inschrijving op het adres Nieuwe Baan 26 te Vrasene een werkelijk hoofdverblijf beantwoordde.

11. In de laatste memorie doet verzoeker gelden dat de verwerende partij terloops de procedure met zoveel woorden heeft toegegeven dat zij is uitgegaan van het vermoeden als zou de werkelijke hoofdverblijfplaats gevestigd zijn geweest op het adres te Melsele, dat evenwel het vermoeden aan het adres te Vrasene kleefde en niet aan het adres te Melsele, dat zij dan ook niet begrijpt waarom toch zou kunnen worden aangenomen dat de gemachtigde van de minister rekening heeft gehouden met het vermoeden dat de hoofdverblijfplaats was gevestigd te Vrasene.

Beoordeling

12. Krachtens artikel 1, § 1, 1/, van de wet van 19 juli 1991 worden de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen of er te verblijven, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het wachtregister, ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd. Luidens artikel 3 van dezelfde wet is de hoofdverblijfplaats “de plaats waar de leden van een huishouden dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft”. Luidens artikel 16, §1, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 steunt het bepalen van de hoofdverblijfplaats op een feitelijke situatie, namelijk op de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar. Het artikel vermeldt een aantal “elementen” op grond waarvan de hoofdverblijfplaats kan worden bepaald, met name “de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden”.

De vaststelling van de hoofdverblijfplaats is derhalve in wezen een feitenkwestie. Het komt daarbij niet aan de Raad van State toe om in de plaats van de overheid deze feitelijke hoofdverblijfplaats van verzoeker vast te stellen. De Raad van State vermag enkel te oordelen of het bestuur aan de hand van de gegevens van het dossier binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

13. In zoverre de verwerende partij, in de memorie van antwoord, argumenteert dat uit de inschrijving van ambtswege van verzoeker en zijn

echtgenote op het adres Kloetstraat 47 te Melsele het vermoeden voortvloeit dat zij ook daar hun werkelijke hoofdverblijfplaats hadden, vergist zij zich. Bij het nemen van de bestreden beslissing was de bedoelde ambtshalve inschrijving van 16 september 2002 allerm minst definitief, maar juist voorwerp van het beroep van verzoeker. De gemachtigde moest er dan ook van uitgaan dat aan de inschrijving van verzoeker en zijn echtgenote aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene een werkelijk hoofdverblijf beantwoordde. Veel belang vertoont die vergissing in de memorie van antwoord echter niet, nu uit de bestreden beslissing en het er aan ten grondslag liggende dossier immers blijkt dat ze niet ook door de gemachtigde zelf is begaan.

Voor het overige wordt vastgesteld dat de gemachtigde niet de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan door op grond van de voorliggende gegevens van het dossier het vermoeden dat aan de inschrijving van verzoeker en zijn echtgenote aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene een werkelijk hoofdverblijf beantwoordde, weerlegt te bevinden. De bestreden beslissing blijkt immers gesteund op de eenduidige vaststellingen die door de politie van Beveren en door de bevolkingsinspecteur in het kader van een voldoende uitvoerig onderzoek werden gedaan: bij talrijke politiecontroles op verschillende dagen en tijdstippen konden verzoeker en zijn echtgenote nooit worden aangetroffen aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene; ook bij een controle 's nachts op 9 december 2002, na een alarmmelding, bleken verzoeker en zijn echtgenote niet aanwezig en kon door de politie “geen enkele aanduiding van bewoning” worden aangetroffen; burens hebben aan de politie verklaard dat verzoeker en zijn echtgenote niet aldaar, maar te Melsele wonen; volgens politie-inspecteur Marcel Buys heeft de echtgenote van verzoeker aan hem verklaard dat zij bij hun zoon aan de Kloetstraat 47 te Melsele kwamen wonen; de bevolkingsinspecteur heeft overeenstemmende vaststellingen gedaan; hij heeft verzoeker en zijn echtgenote niet kunnen aantreffen aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene, maar “onaangekondigd” heeft hij verzoeker wel aan de Kloetstraat 47 te Melsele ontmoet; burens hebben hem overigens ook gezegd dat verzoeker en zijn echtgenote daar “wonen”; hij heeft geen overtuigende aanwijzingen van bewoning gevonden aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene, doch wel aan de Kloetstraat 47 te Melsele; het verbruik van water aan de Kloetstraat 47 te Melsele blijkt “normaal voor een gezin van 3 personen” en het elektriciteitsverbruik is er gemiddeld; er is een aanzienlijk energieverbruik aan de Nieuwe Baan 26 te Vrasene, maar het blijkt wel opmerkelijk verminderd na de sluiting van de winkel aldaar op 1 januari 2002.

14. Ook het tweede middel is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro,
komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
elf juni 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.