RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 219.239 van 8 mei 2012
in de zaak A. 197.118/X-14.989.

In zake : XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marnix Decloedt
kantoor houdend te 8210 LOPPEM
Rijselsestraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken

---

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van "de impliciete weigeringsbeslissing van (de gemachtigde van) de minister van Binnenlandse Zaken om de ambtshalve afvoering van de STAD BRUGGE ongedaan te maken en om te zorgen voor inschrijving vanaf 10 juli 2009 van Mijnheer XXXX op het referentieadres bij de vzw MENSEN VAN DE WEG te 8380 BRUGGE, Lisseweegse Steenweg 73/6".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 februari 2012.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marnix Decloedt, die verschijnt voor de verzoeker, en Frank Verduyn, attaché, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelgevend kader

3. Artikel l, § 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (B.S. 3 september 1991) (hierna: de wet van 19 juli 1991), luidt als volgt:

> "De personen bedoeld in §1, eerste lid, l °, worden op hun aanvraag door de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven, ingeschreven op een referentieadres:
> -wanneer zij in een mobiele woning verblijven;
> -wanneer zij om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben.
> Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon of deze rechtspersoon,

een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven. De natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres, verbindt zich ertoe daar alle voor die persoon bestemde post of alle administratieve documenten te laten toekomen. Hierbij mag de natuurlijke persoon of de rechtspersoon geen winstbejag nastreven. Enkel verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk die minstens vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld onder meer de belangen van één of meer rondtrekkende bevolkingsgroepen te behartigen of te verdedigen, kunnen optreden als rechtspersoon bij wie een natuurlijk persoon een referentieadres kan hebben.

(…).”

4. Luidens artikel 3, tweede lid van de wet van 19 juli 1991, stelt de Koning de aanvullende regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf en het referentieadres.

Overeenkomstig artikel 20, § 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregister en het vreemdelingenregister (B.S. 15 augustus 1992), worden de personen die in een mobiele woning verblijven, ingeschreven in de bevolkingsregisters, hetzij van de gemeente waar zij ten minste zes maanden per jaar verblijven op een vast adres, hetzij van de gemeente waar zij over een referentieadres beschikken.

5. Luidens nummer 11 van de omzendbrief van 7 oktober 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (B.S. 15 oktober 1992), dient onder mobiele woning te worden verstaan “schepen, woonwagens, caravans (deze term betekent een aanhangwagen bestemd om door een voertuig getrokken te worden) of een ander gelijkaardig onderkomen”. Uit het begrip moeten de stacaravans gesloten worden (deze benaming slaat op woningen die niet zijn opgevat en uitgerust om op de openbare weg door een voertuig te worden getrokken) welke al dan niet vast aan de grond geplaatst staan.

6. Artikel 8, § 1 van de wet van 19 juli 1991, luidt als volgt:

> "Bij moeilijkheden of betwistingen in verband met het hoofdverblijf, bepaalt de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort, de plaats ervan, na zo nodig een onderzoek ter plaatse te hebben laten uitvoeren.
>
> De Minister kan de hem bij het eerste lid toevertrouwde bevoegdheden overdragen aan de ambtenaar die de leiding heeft van het bestuur dat bevoegd is voor de bevolking.
>
> Indien de plaats waar hij woont bekend is, worden de persoon van wie de inschrijving in de bevolkingsregisters moet worden geregulariseerd, en eventueel zijn wettelijke vertegenwoordiger en de betrokken gemeente(n), daarvan bij een ter post aangetekende brief op de hoogte gesteld, om hun de mogelijkheid te geven hun eventuele opmerkingen of verweermiddelen binnen vijftien dagen na deze kennisgeving te doen gelden. Deze personen, alsook de vertegenwoordiger van de betrokken gemeente(n) worden op hun verzoek gehoord door de Minister of, indien deze van zijn delegatierecht gebruik gemaakt heeft, door de ambtenaar die gedelegeerd is om de beslissing te nemen.
>
> Wanneer die termijn verstreken is, neemt de Minister of zijn gemachtigde een beslissing. Ingeval uit dat onderzoek blijkt dat de betrokken persoon zijn laatste bekende adres heeft verlaten zonder daarvan de vereiste aangifte te doen en dat de plaats waar hij zich gevestigd , heeft niet gevonden kan worden, wordt hij ambtshalve van de bevolkingsregisters afgevoerd."

IV. Feiten

7. Luidens het verzoekschrift behoort de verzoeker tot de "Voyageurs" (of nomaden), en verblijft hij als bewoner van een mobiele woning, meer bepaald van een mobiele caravan, nooit lang op eenzelfde plaats.

Hij heeft op grond daarvan sinds 31 maart 2000 een referentieadres te 8380 Brugge (Zwankendamme), Lisseweegse Steenweg 77, bij de v.z.w. Mensen van de Weg, een vereniging die als maatschappelijk doel heeft de behartiging van de belangen van de cultuurgroepen Voyageurs, Manoesjen en Roms.

8. Gelet op de verhuis van de maatschappelijke zetel van de v.z.w. Mensen van de Weg van het huisnummer 77 naar het huisnummer 73/6 op 6 december 2008, dient de verzoeker -op vraag van de stad Brugge- de nodige bewijzen in betreffende zijn mobiele woning.

Bij beslissing van 10 juli 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge wordt hij van ambtswege afgevoerd uit het bevolkingsregister van de stad Brugge. Het voornemen daartoe wordt hem meegedeeld in juli 2009, om reden dat de door hem ingediende bewijzen niet overtuigen dat hij rondtrekt in een mobiele woning.

9. Bij schrijven van 11 juli 2009 aan de FOD Binnenlandse Zaken, vraagt de verzoeker dat het nodige zou worden gedaan om te worden ingeschreven op het referentieadres.

10. De FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, dienst Bevolking, antwoordt in een schrijven van 17 juli 2009 dat het de taak is van de lokale overheid om met toepassing van de bevolkingsreglementering de hoofdverblijfplaats van een persoon te bepalen en geeft verder een korte toelichting omtrent de mogelijkheid en de modaliteiten om onder referentieadres te kunnen worden ingeschreven in de bevolkingsregisters.

11. Bij schrijven van 31 juli 2009 deelt de verzoeker aan de FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, dienst Bevolking, een vaststelling van een deurwaarder mee tot bewijs van zijn bestaan als voyageur, met verzoek zijn ambtshalve afvoering uit de bevolkingsregisters ongedaan te maken, en met een hernieuwde aanvraag tot inschrijving op betreffend referentieadres.

12. Bij schrijven van 17 augustus 2009 deelt de FOD Binnenlandse Zaken, als antwoord op het schrijven van de verzoeker van 31 juli 2009, het volgende mee :

> "Ik vestig er nogmaals uw aandacht op dat het in de eerste plaats de taak is van de lokale overheid om met toepassing van de bevolkingsreglementering de hoofdverblijfplaats van een persoon te bepalen.
>
> Met toepassing van de bevolkingsreglementering kan elke persoon die ingeschreven of vermeld is in de bevolkingsregisters en die vaststelt dat de hem betreffende informatiegegevens onnauwkeurig, onvolledig of onjuist blijken een gemotiveerde aanvraag indienen per aangetekende brief bij het

College van Burgemeester en Schepenen tot verbetering. Ter staving van zijn verzoek dient de persoon die zijn recht op verbetering uitoefent alle nodige bewijselementen te leveren (artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het recht op toegang tot de bevolkingsregisters en het bevolkingsregister en betreffende het recht op verbetering van de registers - B. S. 15 augustus 1992).

Aan de weigering tot verbetering van deze gegevens moet een met redenen omklede beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen ten grondslag liggen, waartegen nog beroep bij de Raad van State mogelijk is. Het recht op verbetering wordt kosteloos uitgevoerd.

Tenslotte vestig (ik) er nogmaals uw aandacht op dat de huidige wetgeving inzake referentieadres duidelijk is."

13. Bij schrijven van 18 januari 2010 verzoekt de raadsman van de verzoeker de FOD Binnenlandse Zaken, met verwijzing naar het "administratief beroep" van 11 juli 2009, aangevuld bij schrijven van 31 juli 2009, om spoedig een beroepsbeslissing te nemen. Luidens dit schrijven geldt deze brief als een aanmaning in de zin van artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Tot slot meldt de raadsman van de verzoeker dat deze laatste wenst gebruik te maken van zijn recht om het administratief dossier in te kijken en om te worden gehoord.

14. Bij schrijven van 8 februari 2010 deelt de FOD Binnenlandse Zaken, in antwoord op het schrijven van verzoekers raadsman van 18 januari 2010, het volgende mee :

"Zoals u reeds bij brief van 8 januari 2010 werd medegedeeld (zie dossier XXXX, III.21/723/5.340/09) behoort uw cliënt, in de strikte zin, niet tot de categorieën die in de statuten van de vzw 'Mensen van de weg' vermeld staan.

Aangezien het een principiële kwestie betreft en het gaat over een juridische toepassing van het begrip 'referentieadres', en de artikelen 1 en 8 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten dienen om een feitelijke betwisting te regelen, blijft het departement bij zijn eerder genomen standpunt."

15. Bij schrijven van 1 maart 2010 verzoekt de raadsman van de verzoeker de FOD Binnenlandse Zaken, verwijzend naar diens schrijven van 8 februari 2010, om meer duidelijkheid te verschaffen.

16. Ingevolge een nieuwe aanvraag tot inschrijving in de bevolkingsregisters te Brugge, wordt de verzoeker met ingang van 8 april 2010 op het betreffende referentieadres ingeschreven.

17. Bij schrijven van 16 april 2010 deelt de FOD Binnenlandse zaken, in antwoord op het schrijven van verzoekers raadsman van l maart 2010, het volgende mee :

> "Om misbruiken tegen te gaan, dienen de bepalingen i.v.m. het referentieadres in de strikte zin te worden geïnterpreteerd. Een gewone inschrijving op het adres van de hoofdverblijfplaats is de regel. Een referentieadres is de uitzondering, dit voor welbepaalde categorieën van personen.
>
> Vooreerst dien ik op te merken dat uw cliënt op geen enkele manier aantoont dat hij behoort tot 'de Voyageurs' waarvan sprake in de statuten van de VZW 'Mensen van de Weg'.
>
> Zelfs indien uw cliënt tot de bedoelde cultuurgroep van de Voyageurs zou behoren, dan nog betekent dit niet dat hij hierdoor automatisch als 'rondtrekkende' dient te worden beschouwd in de zin van artikel 1, §2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.
>
> Het loutere feit dat men een woonwagen bewoont volstaat niet om onder referentieadres te kunnen worden ingeschreven. Indien men zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in deze caravan en gedurende een lange periode op dezelfde staanplaats blijft staan, dient men op dit adres te worden ingeschreven in de bevolkingsregisters.
>
> Het is pas in het geval dat men zich voortdurend verplaatst (zoals bijvoorbeeld foorreizigers en schippers doen), dat men in aanmerking komt voor een referentieadres."

18. Met betrekking tot de inzage van het dossier doen zich, na het indienen van het verzoekschrift tot vernietiging in onderhavige zaak, nog volgende feiten voor:

Op 16 juli 2010 dient de raadsman van de verzoeker een verzoek tot heroverweging in, conform artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, omdat de verzoeker zijn dossier nog niet heeft kunnen inzien, ondanks zijn uitdrukkelijk verzoek hiertoe. De raadsman

laat in dit schrijven tevens weten dat hij gelijktijdig het advies vraagt van de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.

Met een schrijven van 28 juli 2010 deelt de verwerende partij aan de raadsman van de verzoeker mee dat de inhoud van het administratief dossier enkel bestaat uit zijn brieven en de door het departement hierop verstuurde antwoorden en dat de verzoeker of zijn raadsman telefonisch contact kunnen opnemen indien zij alsnog het persoonlijk dossier wensen in te zien.

In haar advies nr. 2010-50 van 9 augustus 2010 stelt de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling Openbaarheid van Bestuur, dat de aanvraag van de verzoeker zonder voorwerp is geworden, omdat de verwerende partij op 28 juli 2010 aan de aanvrager ter kennis heeft gebracht dat hij de inhoud van het administratief dossier kan inzien en hiervoor een afspraak kan maken.

De raadsman van de verzoeker krijgt op 21 september 2010 inzage in het administratief dossier en krijgt op 24 september 2010 een kopie van de gevraagde dossierstukken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

19. Het voorwerp van de vordering is, met toepassing van artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de "impliciete weigeringsbeslissing" van de minister van Binnenlandse Zaken om de ambtshalve afvoering van de stad Brugge ongedaan te maken en te zorgen voor inschrijving vanaf 10 juli 2009 van de verzoeker op het betreffende referentieadres.

Artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

> "Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden."

20. Opdat met toepassing van de voormelde wetsbepaling een aanvechtbare fictieve weigeringsbeslissing zou kunnen tot stand komen, is allereerst vereist dat de overheid heeft nagelaten een expliciete beslissing te nemen. Indien de overheid wel een expliciete beslissing heeft genomen, dan kan een belanghebbende uiteraard die beslissing met een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing bij de Raad van State aanvechten en kan hij zich niet meer nuttig op artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beroepen. Er anders over oordelen zou ertoe leiden dat de verzoeker de termijn om beroep in te stellen naar eigen goeddunken kan verlengen.

In de voorliggende zaak heeft de verwerende partij vooreerst met een brief van 17 augustus 2009 de verzoeker erop gewezen dat het op de eerste plaats de taak is van de lokale overheid om met toepassing van de bevolkingsreglementering de hoofdverblijfplaats van een persoon te bepalen, dat een betrokken persoon een verzoek tot verbetering kan indienen bij het college van burgemeester en schepenen, tegen wiens weigeringsbeslissing een beroep bij de Raad van State mogelijk is.

21. Vervolgens heeft de verwerende partij met een schrijven van 8 februari 2010 gesteld, verwijzend naar het schrijven van 8 januari 2010 aan de raadsman van de verzoeker in het dossier XXXX, dat de verzoeker, in de strikte zin, niet behoort tot de categorieën die in de statuten van de v.z.w. “Mensen van de weg” vermeld staan; dat, aangezien het een principiële kwestie betreft en het gaat over een juridische toepassing van het begrip “referentieadres”, en de artikelen l en 8 van de wet van 19 juli 1991 dienen om een feitelijke betwisting te regelen, het departement bij zijn eerder genomen standpunt blijft.

Uit dit schrijven blijkt ondubbelzinnig dat niet op het verzoek tot inschrijving zal worden ingegaan, om de aldaar vermelde redenen.

Hij kan zich dan ook niet meer nuttig op artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beroepen om uit een stilzwijgen van de verwerende partij gedurende vier maanden na zijn aanmaningsbrief van 18 januari 2010 een aanvechtbare fictieve weigeringsbeslissing van de verwerende partij af te leiden. Dit stilzwijgen kan dan immers niet meer zijn dan

een loutere bevestiging van de expliciete beslissing die reeds met een brief van 8 februari 2010 door de verwerende partij aan de verzoeker ter kennis was gegeven. Ze kan voor deze laatste geen nieuwe beroepstermijn laten ingaan. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de verzoeker eigenmachtig zijn termijn om beroep in te stellen tegen die beslissing van 8 februari 2010 kon verlengen.

22. Het beroep is bijgevolg niet ontvankelijk.

23. De verzoeker vraagt de depersonalisering van het arrest.

24. Luidens artikel 2, eerste lid van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State kan iedere partij bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt in het verzoekschrift of in voorkomend geval tot aan de sluiting van de debatten, vragen dat bij de publicatie daarvan de identiteit van de natuurlijke personen die zij aanwijst niet zou worden opgenomen. Te dezen verzet niets zich tegen het inwilligen van de vraag van de verzoeker.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Bij de publicatie van dit arrest wordt de identiteit van de verzoeker niet opgenomen.

3. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht mei 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Roger Stevens**