

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.946 van 27 juni 2023
in de zaak A. 238.117/X-18.306**

In zake: 1. Dirk HIEL
2. Aline NAHIMANA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Liebaut
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Durmelaan 4 W 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en
Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 6 januari 2023, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de Directeur-generaal a.i. van de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken, voor de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing dd. 27 oktober 2022 terzake het behouden van de inschrijving van ambtswege van de heer Dirk Hiel in het bevolkingsregister van Dendermonde, Oude Vest, 52, bus 2, als gezin vormend met mevrouw Aline Nahimana, uitgevoerd op datum van 8 juni 2021”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en het administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 april 2023.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Liebaut, die verschijnt voor verzoekers, is gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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. Feiten

3.1. Met een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 10 januari 2022 wordt eerste verzoeker, die in 1997 in Bujumbura, Burundi, ging wonen, ambtshalve ingeschreven in het bevolkingsregister van Dendermonde, op het adres van tweede verzoekster, aan de Oude Vest 52/0002. De beslissing wordt tweede verzoekster meegedeeld met een brief van 12 januari 2022 waarin wordt aangegeven dat het om een inschrijving gaat “sedert 8 juni 2021”.

3.2. Eerste verzoeker dient, met brieven van 7 februari 2022 en 4 maart 2022, tegen de beslissing een betwisting in bij de minister bevoegd voor binnenlandse zaken.

In het onderzoeksverslag van de bevolkingsinspecteur van 28 juli 2022 wordt voorgesteld de ambtshalve inschrijving van 8 juni 2021 van eerste verzoeker op het adres en in het gezin van tweede verzoekster als rechtmatig te beschouwen en te behouden:

“Gelet op de politieverlagen van 12 juni 2021, 30 juni 2021 en 22 december 2021 van de politiediensten van de stad Dendermonde waaruit blijkt dat de heer Dirk Hiel zijn hoofdverblijfplaats gevestigd heeft te Dendermonde, Oude Vest 52/0002;

Overwegende het onderzoek van 28 april 2022 door de bevoegde bevolkingsinspecteur te Dendermonde, Oude Vest 52/0002, waarbij de heer Dirk Hiel er kon aangetroffen worden; waarbij de heer Dirk Hiel verklaart er ononderbroken te verblijven sinds *medio* 2019, er te slapen en er zijn persoonlijke spullen te hebben; waarbij de heer Dirk Hiel zichzelf toegang tot de woning verschaft, met een eigen sleutelset; waarbij de heer Dirk Hiel duidt zijn twee zonen [M. H.] en de minderjarige [M. H.] en mevrouw Aline Nahimana – allen ingeschreven te Dendermonde, Oude Vest 52/0002 – te ondersteunen en te onderhouden;

Overwegende dat de heer Dirk Hiel geen objectieve bewijsstukken van zijn vertrek naar het buitenland aanbrengt.”

3.3. Naar aanleiding van het bevolkingsonderzoek stelt de bevolkingsinspecteur in het rijksregisterdossier van eerste verzoeker vast dat, hoewel hij op 8 juni 2021 is ingeschreven te Dendermonde, Oude Vest 52/0002, hij pas op 10 januari 2022 aan de gezinssamenstelling van tweede verzoekster werd toegevoegd. De bevolkingsinspecteur vraagt de stad op 19 juli 2022 om dat na te zien.

De bevolkingsdienst deelt op 20 juli 2022 mee dat de gezinssamenstelling inderdaad foutief vermeld stond en dat de gezinssamenstelling aangepast is.

3.4. Op 22 september 2022 wordt eerste verzoeker gehoord over het voorstel aan de verwerende partij om zijn ambtshalve inschrijving in het bevolkingsregister van de stad Dendermonde te Oude Vest 52/0002, in het gezin van tweede verzoekster, als rechtmatig te beschouwen en te behouden.

De gemachtigde van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken beslist op 27 oktober 2022 dat de inschrijving van ambtswege van eerste

verzoeker in het bevolkingsregister van Dendermonde, Oude Vest 52/0002, als een gezin vormend met tweede verzoekster, uitgevoerd op 8 juni 2021, behouden moet blijven. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekers leiden een eerste middel af uit de “[s]chending van art. 8, §2 Wet Bevolkingsregisters en art. 2 en 3 Wet Motivering Bestuurs-handelingen (wet van 29 juli 1991) en het zorgvuldigheids-, gelijkheids- en motiveringsbeginsel”.

Toegelicht wordt dat de verwerende partij haar beslissing formeel moet motiveren. Uit de redengeving ervan blijkt evenwel niet afdoende dat zij tot een *in concreto*-onderzoek is overgegaan en blijkt dat zij zich heeft beperkt tot een amalgaam van nietszeggende stijlclausules en citaten uit de regelgeving. De onderzoeken hadden zich niet mogen beperken tot het Belgische grondgebied. Nochtans is er geen enkele inspanning verricht om een onderzoek uit te voeren in het buitenland, Burundi. Te dezen toont verzoeker aan “al meer dan 25 jaar in Burundi te werken en te wonen, dat hij geen belastingen betaalt in België, dat hij een Burundese ID kaart heeft, dat hij een attest van woonst van Bujumbura Burundi heeft overgelegd, bewijzen van gebruik nutsvoorzieningen in Burundi,

voorzitterschap voetbalclub, etc.” Eerste verzoeker poogt jaarlijks tweede verzoekster te bezoeken, en “bijzonderlijk” de twee zonen die hij met haar heeft. Door de coronaperikelen in Europa en Afrika heeft deze visite ongewild wat langer geduurd dan normaal. Nooit was het de intentie om in België te komen wonen.

Beoordeling

6. Artikel 8, § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ schrijft voor dat de beslissing van de minister of zijn gemachtigde behoorlijk met redenen omkleed moet zijn.

7. Dat, zoals verzoekers beweren, uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de beoordeling *in concreto* is gebeurd aangezien de redengeving beperkt zou zijn “tot een amalgaam van nietszeggende stijlclausule(s) en citaten uit de regelgeving” lijkt onjuist.

In de beslissing wordt uitdrukkelijk gemotiveerd waarom de argumenten en stukken van verzoekers niet kunnen overtuigen en als gedateerd worden beschouwd, en waaruit wordt geconcludeerd dat sedert 8 juni 2021 de actuele hoofdverblijfplaats van eerste verzoeker te Dendermonde is, Oude Vest 52/0002 – te weten, samengevat, “uit het bevolkingsonderzoek, uit politieverslagen van de stad Dendermonde, uit vaststellingen van de bevoegde inspecteur, uit burenenverklaringen en uit verklaringen van betrokkene zelf”.

8. In zoverre verzoekers betogen en beargumenteren dat het “bewijsmateriaal” van de verwerende partij niet volstaat om het verweer van eerste verzoeker te pareren, overlapt het eerste middel het tweede middel, dat hierna niet ernstig wordt bevonden.

9. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Een tweede middel is afgeleid uit de “[s]chending van art. 3 Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, en artt. 16, § 1, 17 en 18 Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Verzoekers lichten toe dat voor eerste verzoeker de verblijfplaats waar hij deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, waar hij zich terugtrekt voor zijn privéleven, waar het centrum van zijn gezinsleven ligt en waar hij na zijn dagtaak regelmatig terugkeert en onafgebroken verblijft, “ongetwijfeld de afgelopen 25 jaar Burundi, Bujumbura, is en was”. Er worden onvoldoende nauwkeurige en overeenstemmende gegevens aangereikt ter bewijs “dat in redelijkheid niet meer getwijfeld kan worden aan de onjuistheid van de inschrijving te Burundi, Bujumbura”. Een tijdelijke afwezigheid in Burundi kan geen reden zijn om eerste verzoeker ambtshalve in te schrijven te Dendermonde. Een dergelijke beslissing is alleen mogelijk wanneer de gegevens tot staving ervan vaststaan en nauwkeurig zijn aangetoond, wat hier niet het geval is.

Beoordeling

11. Overeenkomstig artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ worden in elke gemeente bevolkingsregisters gehouden waarin, onder anderen, de Belgen worden ingeschreven op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn.

Artikel 3, eerste lid, van die wet bepaalt dat de hoofdverblijfplaats de plaats is 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 ‘betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’ is de bepaling van de hoofdverblijfplaats gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar. Die vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, 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.

Het vaststellen van de hoofdverblijfplaats is dus een feitenkwestie. De intentie of wil van de betrokkene om al dan niet zijn hoofdverblijfplaats op een bepaalde plaats te vestigen, is geenszins determinerend.

12. In de bestreden beslissing wordt gemotiveerd dat duidelijk blijkt dat eerste verzoeker zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd te Dendermonde, Oude Vest 52/0002, “uit het bevolkingsonderzoek, uit politieverslagen van de stad Dendermonde, uit vaststellingen van de bevoegde inspecteur, uit burenenverklaringen en uit verklaringen van betrokkene zelf”.

Politiecontroles zijn uitgevoerd op 8 juni 2021, 12 juni 2021, 30 juni 2021 en 28 december 2021. Telkens blijkt verzoeker in de woning van tweede verzoekster aanwezig of komt hij er net toe en gaat hij met een eigen sleutelset naar binnen. De uitbaters van het café onder het appartement en de omringende burenen bevestigen unaniem dat hij er “zeker woonachtig” is. Een onderbuurvrouw deelde mee dat eerste verzoeker vroeg of hij zich bij haar mocht verstoppen indien nodig, en dat hij daarvoor een sleutel van haar woning had.

Aan de bevolkingsinspecteur, bij diens bezoek op 28 april 2022, deelt eerste verzoeker mee dat hij op het adres al sinds een acht à negen maanden vóór de uitbraak van de coronapandemie verblijft, met andere woorden sinds

midden 2019. Hij verklaart tweede verzoekster en zijn twee zonen te ondersteunen en te onderhouden, hen regelmatig te bezoeken en bij hen te verblijven, maar niet bij hen te wonen. Hij zegt dat hij zo snel mogelijk naar Bujumbura wil terugkeren en dat hij verwacht binnen één, maximaal twee maanden vertrokken te zijn. Hij zal de bewijsstukken van zijn vertrek aan de bevolkingsinspecteur bezorgen. Eens “thuis” in Bujumbura zal hij nog extra bewijsstukken aanbrengen, waar hij nu geen toegang toe heeft en die aantonen dat hij wel degelijk daar woont.

Drie maanden later, bij het opstellen van zijn verslag van 28 juli 2022, stelt de bevolkingsinspecteur *in fine* ervan vast dat eerste verzoeker geen bewijsstukken van zijn vertrek naar het buitenland heeft meegedeeld.

Zelfs op 22 september 2022, datum van zijn verhoor, verblijft eerste verzoeker nog steeds bij tweede verzoekster. Hij ontkent niet dat hij “reeds gedurende een lange tijd” – “sedert de zomer van 2021” – bij haar woont, maar dat zou “vooral” komen door de coronapandemie en de omstandigheid dat de medische zorg in België beter is.

13. In zoverre verzoekers menen dat een en ander niet opweegt tegen de documenten die eerste verzoeker aanbracht en waaruit moet blijken dat hij zijn hoofdverblijfplaats in Burundi vestigde en er sinds 1997 ingeschreven is in het bevolkingsregister van Bujumbura, dient erop gewezen te worden dat het niet aan de Raad van State is om, in de plaats van de overheid, uit te maken of verzoeker al dan niet zijn hoofdverblijfplaats te Dendermonde, Oude Vest 52/0002, heeft.

Het komt de Raad van State alleen toe om te oordelen of de verwerende partij op grond van de gegevens van het dossier binnen de grenzen van het recht, inbegrepen de redelijkheid, tot haar beslissing is gekomen.

14. Ten minste in de huidige stand van de procedure blijkt niet dat de verwerende partij met haar beoordeling in de bestreden beslissing die wettigheidsgrenzen te buiten is gegaan, ook al heeft zij haar onderzoek niet tot in Bujumbura zelf uitgebreid.

Verzoekers lijken eraan voorbij te gaan dat de stukken die zij in verband met het voortdurende verblijf van eerste verzoeker in Burundi bij hun verzoekschrift voegen, dateren van (ruim) vóór 8 juni 2021, zijnde de datum van de ambtshalve inschrijving in Dendermonde. Dit geldt weliswaar niet voor het laatste blad van hun stuk 15, behelzend een vliegtuigticket op naam van eerste verzoeker voor onder andere een vlucht van Brussel naar Bujumbura op 24 oktober 2021, maar die informatie wordt dan weer onderuitgehaald door eerste verzoeker zelf, die tijdens zijn verhoor van 22 september 2022 juist verklaart al sedert de zomer van 2021 bij tweede verzoekster te verblijven.

15. Ten minste in de huidige stand van de procedure blijkt niet dat de verwerende partij de effectieve hoofdverblijfplaats van eerste verzoeker ten onrechte te Dendermonde situeert en dat zij er verkeerdelijk niet in meegaat dat hij slechts tijdelijk afwezig is in zijn hoofdverblijfplaats in Bujumbura, Burundi. De artikelen 17 en 18 van het eerdergenoemde koninklijk besluit van 16 juli 1992 – over de “tijdelijke afwezigheid” – lijken hoe dan ook niet geschonden.

16. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een derde middel wordt de schending aangevoerd “van artt. 16, § 1, 17 en 18 Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister in samenlezing met artikel 22 van de Grondwet en art. 8 EVRM [Europees Verdrag voor de rechten van de mens] en het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel”.

Verzoeker verwijt de verwerende partij geen rekening te hebben gehouden met de beweringen van verzoekers dat zij geen gezin vormen en geen voortdurende samenwoning met elkaar willen. Door het handelen van de verwerende partij worden verzoekers gedwongen in een gezinssituatie die zij niet

wensen, en leidt een tijdelijke afwezigheid tot het verlies van een hoofdverblijfplaats in het buitenland, die door officiële diensten bevestigd wordt.

Beoordeling

18. Artikel 8 van het EVRM bepaalt:

“1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”

19. Wanneer (de gemachtigde van) de minister bevoegd voor binnenlandse zaken de daadwerkelijke verblijfplaats van een persoon vaststelt, kiest hij niet in de plaats van de burger diens woonplaats, maar verbindt hij alleen juridische gevolgen aan de feitelijke toestand zoals die uit het onderzoek blijkt en door de burger zelf geschapen is. Vermits (de gemachtigde van) de minister enkel vaststelt wat naar zijn oordeel is, en dus niet wat naar zijn oordeel móét zijn, houdt zijn beslissing dan ook geen verplichting in om op het aangegeven adres te gaan wonen, en kan deze beslissing ook de rechten op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven niet beïnvloeden indien blijkt – zoals te dezen blijktens de beoordeling van het tweede middel op het eerste gezicht het geval is – dat de genomen beslissing correspondeert met de daadwerkelijk door de betrokkene geschapen feitelijke toestand.

20. Het derde middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

21. In een vierde middel wordt aangevoerd: “Schending van het verbod op terugwerkende kracht, het zorgvuldigheids- en tegensprekelijk[heid]sbeginsel en het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel, art. 6.1 EVRM en art. 14.1 IVBPR [Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten]”.

In de eerste plaats betwisten verzoekers de terugwerkende kracht van de bestreden beslissing “die op 8 juni 2021 in werking treedt, op basis van één toentertijd louter eenvoudig schrijven van de politiezone Dendermonde, dan ook zonder verder nader onderzoek of verhoor, aan de stad Dendermonde”. Zij betogen dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 10 januari 2022 zelfs niet gewaagt van een inschrijving met terugwerkende kracht tot 8 juni 2021. Deze retroactiviteit kan niet worden gebillijkt.

In de tweede plaats bekritiseren verzoekers dat “kort voor de aangevochten besluitvorming intern nog door de redacteur van het onderzoeksverslag om een administratieve aanpassing wordt verzocht om van 10 januari 2022 dan nog snel 8 juni 2021 te maken”. Deze “voorafgaande en tussentijdse samenspraak en doorspraak” van de verwerende partij met de dienst Bevolking van de stad Dendermonde, tegen wie het beroep gericht was, wijst op een verregaande collusie tussen de stad Dendermonde en de verwerende partij naar aanleiding van de bestreden beslissing.

Beoordeling

22. Wat de eerste grief betreft die in het middel wordt aangevoerd, wordt vooralsnog aangenomen dat de beslissing waarbij de gemachtigde van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken uitspraak doet over een moeilijkheid of betwisting inzake het vaststellen van iemands hoofdverblijfplaats, wettig kan

terugwerken tot op de dag waarvan met zekerheid kan worden gesteld dat op die dag de feitelijke toestand die door de betrokken beslissing wordt bekrachtigd, reeds aanwezig was. Dat is te dezen 8 juni 2021, de datum waarop volgens het onderzoeksverslag van de bevolkingsinspecteur de politie eerste verzoeker (een eerste keer) op het adres in Dendermonde heeft aangetroffen.

23. De tweede grief houdt verband met een incongruentie die de bevolkingsinspecteur tijdens zijn onderzoek vaststelde tussen, enerzijds, de datum waarop de gemeente eerste verzoeker ambtshalve in het bevolkingsregister inschreef in het gezin van tweede verzoekster (8 juni 2021) en, anderzijds, de datum waarop hij volgens zijn rijksregisterdossier aan de gezinssamenstelling van tweede verzoekster werd toegevoegd (10 januari 2022).

Op het eerste gezicht mag er geen verschil bestaan tussen de informatie in het rijksregister en die in het bevolkingsregister. Nu dat te dezen wel het geval was, lijkt de bevolkingsinspecteur de gemeente daar terecht op te hebben geattendeerd, en lijkt de niet-conformiteit – “met tussenkomst van de diensten van [het] Rijksregister” (stuk 8 van het administratief dossier, p. 9) – terecht te zijn opgelost.

De betrokken rectificatie lijkt noch te wijzen op welke “collusie” ook tussen de stad en de verwerende partij, noch lijkt ze van aard de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing op enigerlei wijze te compromitteren.

24. Het vierde middel is in zijn geheel niet ernstig.

E. Conclusie

25. Uit wat voorafgaat, volgt dat alvast de cumulatieve schorsingsvoorwaarde van het aanvoeren van een ernstig middel niet vervuld is. Deze vaststelling volstaat om de vordering te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust