RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
22-12-1987
Transmis à M. Coordination
Toegezonden aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 30 novembre 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population", a donné le 7 décembre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 november 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters", heeft op 7 december 1987 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution,a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

+

Observations sur l'article unique du projet.

1. L'article 4bis en projet utilise l'expression "population de droit". Cette expression ne se retrouve ni dans la loi du 2 juin 1856 sur les registres de population, telle qu'elle a été modifiée par la suite, ni dans l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population.

Elle est utilisée dans plusieurs circulaires, notamment dans celle du 23 août 1985 concernant la tenue des registres de population.

L'utilisation de cette expression dans une circulaire ne suffit pas à lui donner une valeur légale.

De plus, l'expression "population de droit" est équivoque dans la mesure où elle peut faire penser à la notion, juridiquement précise, de domicile de droit. Mieux vaudrait donc, dans l'arrêté en projet, parler de "population inscrite de plein droit".

2. Les personnes désignées dans l'article 4bis, 1°, en projet ne sont ni déterminées ni même déterminables sinon en se référant à la circulaire précitée, qui ne peut évidemment pas définir la portée d'un texte réglementaire. Ces personnes doivent être énumérées de manière exhaustive dans l'article en projet.

3. Le 2° de l'article 4bis en projet n'est pas moins critiquable que le 1°. D'une part, il est inexact de dire, comme le fait le texte en projet, que les personnes dont l'habitation n'est pas conforme à la législation sur l'aménagement du territoire sont sans adresse. En effet, elles ont leur résidence sur le territoire de la commune même si elles ont enfreint la législation précitée.

D'autre part, il ressort de la note technique jointe au projet que l'intention des auteurs dudit projet est de viser, dans le 2°, les personnes qui sont établies de manière permanente sur un terrain de camping ou dans une zone de loisirs, alors que la législation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme prohibe la résidence permanente dans ces endroits.

Le texte, tel qu'il est rédigé, ne traduit pas correctement cette intention. Il est plus large et s'applique notamment à des personnes résidant dans des constructions érigées dans des zones destinées à l'habitat, mais sans permis préalable. Les catégories visées doivent être définies avec plus de précision.

Il résulte de ces observations que le texte en projet doit être revu et précisé.

+

.../...

En outre, il y a lieu de tenir compte des observations de forme qui suivent.

Préambule.

Alinéa 1er :

Selon l'usage, il convient d'indiquer les modifications que le texte visé a subies.

Il y a donc lieu d'ajouter à la fin de l'alinéa les mots ", modifiée par les lois des 4 juillet 1962 et 1er août 1985;".

Alinéa 2 :

Il y a lieu d'ajouter à la fin de l'alinéa les mots ", modifié par les arrêtés royaux des 31 janvier 1975, 16 mai 1980, 18 mars 1981 et 3 avril 1984;".

Dispositif.

Article 1er.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Dans l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population, modifié par les arrêtés royaux des 31 janvier 1975, 16 mai 1980, 18 mars 1981 et 3 avril 1984, il est inséré un article 4bis, rédigé comme suit :".

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

Opmerkingen over het enige artikel van het ontwerp.

1. Het ontworpen artikel 4bis bezigt de term "rechtsbevolking". Die term staat noch in de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters, zoals die later gewijzigd is, noch in het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

Hij wordt wel gebruikt in een aantal omzendbrieven, onder meer in die van 23 augustus 1985 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

Dat die term wordt gebruikt, is niet voldoende om hem een wettelijke waarde te doen krijgen.

Bovendien is de term "rechtsbevolking" dubbelzinnig in de mate dat hij kan doen denken aan het welbepaalde rechtsbegrip "woonplaats door wetsduiding". Het zou dan ook beter zijn in het ontworpen besluit te spreken van "de van rechtswege ingeschreven bevolking".

.../...

2. De in het ontworpen artikel 4bis, 1°, bedoelde personen zijn niet bepaald en kunnen zelfs niet worden bepaald, tenzij aan de hand van de voormelde omzendbrief, die uiteraard niet determinerend kan zijn voor de draagwijdte van een verordeningstekst. Die personen moeten op exhaustieve wijze in het ontworpen artikel worden opgenoemd.

3. De bepaling onder 2° van het ontworpen artikel 4bis is evenzeer aanvechtbaar als die onder 1°. Enerzijds is het onjuist te stellen, zoals de ontworpen tekst doet, dat de personen wier woning niet in overeenstemming is met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, geen adres hebben. Zij hebben immers hun verblijfplaats op het grondgebied van de gemeente, ook al hebben zij de voormelde wetgeving overtreden.

Anderzijds blijkt uit de bij het ontwerp gevoegde technische nota dat de stellers van het genoemde ontwerp de bedoeling hebben in 2° de personen te vermelden die blijvend gevestigd zijn op een kampeerterrein of in een recreatiegebied, hoewel de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en stedebouw het vast verblijf op die plaatsen verbiedt.

Die bedoeling komt in de tekst, zoals hij gesteld is, niet behoorlijk tot uiting. Hij is immers ruimer opgevat en is onder meer van toepassing op personen die verblijven in gebouwen die weliswaar in woongebieden doch zonder voorafgaande vergunning zijn opgetrokken. De bedoelde categorieën moeten nauwkeuriger worden bepaald.

Uit deze opmerkingen volgt dat de ontworpen tekst herzien en verduidelijkt moet worden.

+

Bovendien dient met de volgende opmerkingen inzake de vorm rekening te worden gehouden.

Aanhef.

Eerste lid :

Overeenkomstig het gebruik moet melding worden gemaakt van de wijzigingen die de aangehaalde tekst heeft ondergaan.

Bijgevolg moeten de woorden ", gewijzigd bij de wetten van 4 juli 1962 en 1 augustus 1985;" aan het slot van het lid worden toegevoegd.

Tweede lid :

Aan het slot van het lid dienen de woorden ", gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 31 januari 1975, 16 mei 1980, 18 maart 1981 en 3 april 1984;" te worden toegevoegd.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"In het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 31 januari 1975, 16 mei 1980, 18 maart 1981 en 3 april 1984, wordt een artikel 4bis ingevoegd, luidend als volgt :".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-Cl. GEUS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J.-J. STRYCKMANS.