



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.416/2
du 17 juin 2013

advies 53.416/2
van 17 juni 2013

sur

over

les amendements n^{os} 3 et 4 à la proposition de loi 'modifiant la législation relative aux registres de la population en ce qui concerne l'inscription de personnes installées dans certains logements dont l'occupation permanente n'est pas autorisée' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n^o 53-0323/006)

de amendementen nrs 3 en 4 bij wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving op de bevolkingsregisters wat betreft de inschrijving van personen gevestigd in bepaalde woningen waarin permanente bewoning niet is toegelaten' (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, nr. 53-0323/006)

Le 24 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur les amendements n^{os} 3 et 4 à la proposition de loi 'modifiant la législation relative aux registres de la population en ce qui concerne l'inscription de personnes installées dans certains logements dont l'occupation permanente n'est pas autorisée' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n^o 53-0323/006).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 17 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2013.

*

Op 24 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over de amendementen nrs 3 en 4 bij wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving op de bevolkingsregisters wat betreft de inschrijving van personen gevestigd in bepaalde woningen waarin permanente bewoning niet is toegelaten' (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, nr. 53-0323/006).

De amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 17 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

L'amendement n° 3 appelle les observations suivantes :

1. Le régime particulier par lequel l'amendement à l'examen tend à compléter la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques' a uniquement vocation à s'appliquer à l'inscription aux registres de la population, que vise l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de cette loi.

Il appartient au législateur de pouvoir justifier pourquoi au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas envisagé d'appliquer la mesure également à l'inscription au registre d'attente, visé par l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi.

2. La première phrase de l'amendement à l'examen charge les communes d'appliquer un régime particulier d'inscription aux registres de la population aux « personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ».

L'attention doit être attirée sur ce que, dans de nombreux cas, l'établissement du point de savoir si l'occupation permanente d'un logement est ou n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire n'est pas uniquement la résultante de simples constatations de fait.

Ainsi en va-t-il lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existe des motifs suffisants de sécurité ou de salubrité pour interdire l'occupation permanente d'un logement. Il convient à cet égard d'observer que, loin d'interdire l'occupation d'un logement au seul motif que celui-ci n'est pas conforme à l'une quelconque des normes qu'elles prévoient, les législations régionales en la matière donnent généralement aux autorités le pouvoir d'apprécier, moyennant le respect de diverses garanties de procédure pour les particuliers ainsi que du principe de proportionnalité, quelle est la mesure la plus adéquate à prendre à l'égard d'un logement qui n'est pas conforme aux normes et, dans cette perspective, ne permettent de déclarer inhabitable un logement non conforme aux normes que si, outre sa non-conformité aux normes, ce logement présente des vices impliquant un risque pour la sécurité ou la santé¹. Et il importe d'ajouter que, compte tenu des

¹ Voir sur ce point, *mutatis mutandis*, C.E., arrêt A.S.B.L. Association pour le droit des étrangers (A.D.D.E.) et consorts, n° 201.375, 26 février 2010.

compétences que l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue aux Régions en matière de logement, une telle appréciation doit émaner d'autorités désignées en vertu des législations régionales réglant cette matière, et non pas en vertu d'une législation fédérale qui, comme en l'espèce, tend à assurer la police de l'inscription administrative des personnes résidant en Belgique ².

Par ailleurs, dans bien des hypothèses, l'on ne peut affirmer que l'occupation permanente d'un logement n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire qu'à la condition d'établir que la situation considérée est constitutive d'une infraction ³. Or, une autorité administrative, chargée, comme en l'espèce, de la tenue des registres de la population n'a pas et ne peut pas se voir reconnaître le pouvoir d'établir elle-même de manière incontestable qu'une situation est constitutive d'une infraction.

En réalité, dans les divers cas de figure évoqués ici, la constatation que l'occupation permanente d'un logement n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ne pourra résulter de manière indiscutable que d'une décision prise par l'« instance judiciaire ou administrative habilitée à ce faire », visée par la deuxième phrase du texte à l'examen. Or, dans le système mis en place par l'amendement, cette instance n'a vocation à intervenir qu'après l'inscription des intéressés aux registres de la population. Dans la manière même dont il est conçu, ce système n'apparaît donc pas comme étant parfaitement cohérent et, en tout cas, s'expose à d'importantes difficultés d'application.

3. L'inscription aux registres de la population dont l'amendement à l'examen organise le régime présente la particularité d'être faite « à titre provisoire ».

Selon l'amendement, l'inscription « reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à ce faire n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée ». En outre, « l'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ».

On peut se demander ce qu'il en est dans diverses hypothèses que l'amendement à l'examen n'envisage pas expressément.

Ainsi, *quid* dans les cas où, d'une part, les autorités judiciaires et administratives s'abstiennent de prendre une décision ou une mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière et où, d'autre part, les intéressés ne quittent pas les lieux spontanément ? Dans ces cas, on

² À propos de projets de dispositions tendant également à régler l'inscription aux registres de la population de personnes occupant des logements non conformes aux normes applicables en matière de logement, la section de législation du Conseil d'État a déjà relevé à plusieurs reprises que l'autorité fédérale ne pouvait, à cette occasion, s'immiscer de quelque manière que ce soit dans le règlement de la matière du logement, que l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions (voir l'avis 43.854/2 donné le 17 décembre 2007 sur une proposition de loi 'réprimant la location de logements insalubres et modifiant les dispositions relatives à l'inscription aux registres de la population' (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 256/2), ainsi que l'avis 47.680/2 donné le 25 janvier 2010 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers').

³ Consistant, par exemple, dans le défaut d'un permis d'urbanisme, lorsque celui-ci est requis.

s'interroge sur la portée exacte du régime d'inscription « à titre provisoire » qu'envisage l'amendement, cette inscription perdant en effet alors tout caractère « provisoire ».

En outre, il ne peut être exclu qu'en dépit du fait qu'une autorité judiciaire ou administrative a « pris [une] décision ou [une] mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière », les personnes qui avaient fait l'objet d'une inscription dans les registres de la population n'évacuent pas les lieux et continuent à y avoir leur résidence principale. En pareille hypothèse, faut-il comprendre l'amendement en ce sens que les intéressés ne seraient plus inscrits dans les registres de la population de la commune concernée, et ce alors même qu'ils ont établi dans celle-ci – fût-ce illégalement – leur résidence principale ?

En tout état de cause, eu égard aux nombreux et importants effets attachés à l'inscription dans les registres de la population, il importe d'attirer l'attention sur le fait que le défaut d'inscription d'une personne dans ces registres est de nature à être très lourd de conséquences juridiques ⁴.

4. Selon la troisième phrase de l'amendement à l'examen, « la commune entame, dans les trois mois de l'inscription provisoire, la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée ».

Cette disposition excède les compétences de l'autorité fédérale, dans la mesure où les procédures qui sont visées tendent spécifiquement à faire assurer le respect de textes réglant des matières qui, comme tel est le cas de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ainsi que du logement, relèvent, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence des régions.

*

⁴ À s'en tenir à des dispositions qui attachent expressément des effets spécifiques à l'inscription dans les registres de la population, on relève ainsi, à titre d'exemples, les liens qui résultent de la loi précitée du 19 juillet 1991 entre l'inscription aux registres de la population et la délivrance des cartes d'identité, des cartes d'étranger et des documents de séjour ; le fait que l'inscription d'une personne dans les registres de la population détermine son inscription au registre national des personnes physiques (article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' ; la référence qui est faite au lieu de l'inscription aux registres de la population pour définir la notion de « domicile » au sens du Code judiciaire (article 36, § 1^{er}, 1^o, de ce Code) ou au sens du Code de droit international privé (article 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 16 juillet 2004 portant ce Code), pour définir la notion de « résidence principale » au sens du Code de la nationalité belge (article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de ce Code), pour déterminer l'une des conditions à remplir pour être électeur (voir par exemple l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, du Code électoral), ou encore pour déterminer les conditions d'application de certaines dispositions de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale' (voir ainsi l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de cette loi).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de amendementen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Amendement nr. 3 geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Het is de bedoeling dat de bijzondere regeling waarmee het voorliggende amendement 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’ beoogt aan te vullen, enkel geldt voor de inschrijving in de bevolkingsregisters, genoemd in artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van deze wet.

De wetgever moet ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie kunnen wettigen waarom niet wordt overwogen de maatregel ook te doen gelden voor de inschrijving in het wachtregister genoemd in artikel 1, § 1, eerste lid, 2°, van dezelfde wet.

2. De eerste zin van het voorliggende amendement draagt de gemeenten op een bijzondere regeling toe te passen voor de inschrijving in de bevolkingsregisters van “personen die zich vestigen in een woning waarin permanente bewoning niet is toegelaten om redenen van veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening”.

Er moet worden opgemerkt dat de vraag of permanente bewoning van een woning al dan niet is toegelaten om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening, in heel wat gevallen niet alleen beantwoord wordt op basis van louter feitelijke vaststellingen.

Dat is het geval wanneer het erom gaat vast te stellen of er voldoende redenen inzake veiligheid of gezondheid voorhanden zijn om de permanente bewoning van een woning te verbieden. In dit verband moet worden opgemerkt dat de gewestelijke wetgevingen ter zake de bewoning van een woning niet verbieden om de loutere reden dat deze woning niet overeenstemt met een of andere norm waarin ze voorzien, maar dat ze de overheden meestal de bevoegdheid verlenen om, met inachtneming van verscheidene procedurele waarborgen voor particulieren, alsmede van het evenredigheidsbeginsel, te oordelen wat de meest geschikte maatregel is die moet worden genomen ten aanzien van een woning die niet conform de normen is. In die context maken de gewestelijke wetgevingen het alleen mogelijk een woning die niet conform de normen is onbewoonbaar te verklaren als die woning, naast het feit dat ze niet conform de normen is,

gebreken vertoont die een risico meebrengen voor de veiligheid of de gezondheid.¹ Het is belangrijk hier tevens op te merken dat, gelet op de bevoegdheden die bij artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de gewesten worden toegekend inzake huisvesting, een dergelijke beoordeling moet uitgaan van de overheden die worden aangewezen krachtens de gewestelijke wetgevingen die deze aangelegenheid regelen, en niet krachtens een federale wetgeving die, zoals in dit geval, de zorg voor de administratieve inschrijving behartigt van personen die in België verblijven.²

Voorts kan in tal van gevallen alleen worden gesteld dat permanente bewoning van een woning om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening niet toegelaten is, indien wordt aangetoond dat de desbetreffende toestand een overtreding inhoudt.³ Een overheidsinstantie die, zoals in dit geval, belast is met het bijhouden van de bevolkingsregisters, heeft echter niet de bevoegdheid om zelf ontegenzeggelijk vast te stellen dat een toestand een overtreding inhoudt, en deze bevoegdheid kan haar ook niet worden verleend.

In de verschillende gevallen die hierboven zijn aangegeven, kan de vaststelling dat permanente bewoning om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening niet is toegelaten, in werkelijkheid alleen ontegenzeggelijk voortvloeien uit een beslissing genomen door “de hiertoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie”, genoemd in de tweede zin van de voorliggende tekst. Maar in de regeling die door het amendement wordt opgezet, treedt deze instantie pas op nadat de betrokkenen zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters. Zoals ze is opgevat, lijkt deze regeling dus niet helemaal samenhangend en stuit de toepassing ervan in ieder geval op grote moeilijkheden.

3. Een bijzonder kenmerk van de inschrijving in de bevolkingsregisters die het voorliggende amendement regelt, is dat deze inschrijving “voorlopig” plaatsvindt.

De inschrijving blijft luidens het amendement “voorlopig zolang de hiertoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie geen beslissing of maatregel heeft genomen om een einde te maken aan de aldus geschapen onregelmatige toestand”. Bovendien “[neemt d]e voorlopige inschrijving (...) een einde zodra de personen de woning hebben verlaten”.

Men kan zich afvragen wat er te doen staat in verscheidene gevallen die het amendement niet uitdrukkelijk in ogenschouw neemt.

¹ Zie hierover *mutatis mutandis* RvS 26 februari 2010, VZW Association pour le droit des Etrangers (A.D.D.E.) c.s., nr. 201.375

² In verband met ontwerpen van bepalingen die er eveneens toe strekken de inschrijving in de bevolkingsregisters te regelen van personen die wonen in woningen die niet conform de geldende huisvestingsnormen zijn, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds meermalen opgemerkt dat de federale overheid bij die gelegenheid op geen enkele wijze kan ingrijpen in de regeling inzake huisvesting. Deze aangelegenheid is bij artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toevertrouwd (zie advies 43.854/2, op 17 december 2007 gegeven over een wetsvoorstel ‘tot beteugeling van de verhuring van onbewoonbare woningen en tot wijziging van de bepalingen betreffende de inschrijving in de bevolkingsregisters’ (*Parl.St.* Kamer 2007-08, 256/2) alsook advies 47.680/2, op 25 januari 2010 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’).

³ Het kan hier bijvoorbeeld het ontbreken van een vereiste stedenbouwkundige vergunning betreffen.

Wat staat er bijvoorbeeld te doen in de gevallen waarin enerzijds de gerechtelijke en de administratieve instanties nalaten een beslissing of een maatregel te nemen teneinde de onregelmatige toestand te beëindigen en anderzijds de betrokkenen de woning niet uit eigen beweging verlaten? In deze gevallen rijzen er vragen over de precieze strekking van de regeling van de “voorlopige” inschrijving die door het amendement wordt beoogd, daar de inschrijving dan immers volstrekt niet meer “voorlopig” is.

Bovendien valt niet uit te sluiten dat ondanks het feit dat een gerechtelijke of administratieve overheid een “beslissing of maatregel heeft genomen om een einde te maken aan de [...] onregelmatige toestand”, de personen die zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters de woning niet ontruimen en er hun hoofdverblijfplaats blijven hebben. De vraag rijst of het amendement er in een dergelijk geval op neerkomt dat de betrokkenen niet meer in de bevolkingsregisters van de betreffende gemeente zijn ingeschreven, zelfs niet wanneer ze hun hoofdverblijfplaats – zij het illegaal – in deze gemeente hebben gevestigd.

Gelet op de talrijke en grote gevolgen die aan de inschrijving in de bevolkingsregisters kleven, moet er hoe dan ook op worden gewezen dat de niet-inschrijving van een persoon in deze registers zware juridische gevolgen kan hebben.⁴

4. De derde zin van het voorliggende amendement luidt als volgt: “De gemeente dient binnen de drie maanden na de voorlopige inschrijving de administratieve of gerechtelijke procedure in te zetten, waarin door of krachtens de wet is voorzien om een einde te stellen aan de aldus geschapen onrechtmatige toestand”.

⁴ Indien men enkel voortgaat op bepalingen die uitdrukkelijk specifieke gevolgen verbinden aan de inschrijving in de bevolkingsregisters, kunnen de volgende voorbeelden worden aangehaald: de samenhang, die voortvloeit uit de voornoemde wet van 19 juli 1991, tussen de inschrijving in de bevolkingsregisters en de afgifte van identiteitskaarten, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten; het feit dat de inschrijving van een persoon in het Rijksregister van de natuurlijke personen afhangt van zijn inschrijving in de bevolkingsregisters (artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’; de verwijzing die wordt gemaakt naar de plaats van de inschrijving in de bevolkingsregisters om het begrip “woonplaats” in de zin van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 36, § 1, 1°, van dat Wetboek) of in de zin van het Wetboek van internationaal privaatrecht (artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 16 juli 2004 houdende dat Wetboek) te definiëren, om het begrip “hoofdverblijfplaats” in de zin van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (artikel 1, § 2, eerste lid, 1°, van dat Wetboek) te definiëren, om een van de voorwaarden te bepalen om kiezer te zijn (zie bijvoorbeeld artikel 1, § 1, 3°, van het Kieswetboek) of om de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van sommige bepalingen van de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (zie bijvoorbeeld artikel 1, eerste lid, 2°, en artikel 2, §§ 1 en 2, van deze wet).

Deze bepaling gaat verder dan de bevoegdheden van de federale overheid in zoverre de vermelde procedures specifiek de naleving beogen van teksten die aangelegenheden regelen die krachtens artikel 6, § 1, I en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, zoals het geval is voor stedenbouw, ruimtelijke ordening en huisvesting.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS