



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.054/2
du 27 mars 2018

advies 63.054/2
van 27 maart 2018

sur

over

les amendements n^{os} 1 à 4 à la
proposition de loi 'instaurant
une interdiction d'inscription
dans les registres de la
population lorsque le logement
a été déclaré inhabitable'

de amendementen nrs 1 tot 4
op het wetvoorstel 'tot
instelling van een verbod tot
inschrijving in de
bevolkingsregisters ingeval de
woning onbewoonbaar is
verklaard'

Le 28 février 2018, 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} 1 à 4 à la proposition de loi 'instaurant une interdiction d'inscription dans les registres de la population lorsque le logement a été déclaré inhabitable', déposés par Mme Katja GABRIËLS, M. Éric THIÉBAUT et Mme Nawal BEN HAMOU (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n^{os} 1612/002 et 1612/003).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 27 mars 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Bernadette VIGNERON, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2018.

*

Op 28 februari 2018 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 1 tot 4 op het wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod tot inschrijving in de bevolkingsregisters ingeval de woning onbewoonbaar is verklaard', ingediend door mevrouw Katja GABRIËLS, de heer Éric THIÉBAUT en mevrouw Nawal BEN HAMOU (*Parl.St.*, Kamer, 2017-2018, nrs. 1612/002 en 1612/003).

De amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Bernadette VIGNERON, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

I. Rappel des règles qui régissent l'inscription aux registres de la population dans les hypothèses visées par les amendements à l'examen

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, de 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' consacre tout à la fois l'obligation et le droit, pour toute personne visée par cette disposition, d'être inscrite aux registres de la population de la commune dans laquelle elle a sa résidence principale¹.

L'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 définit la « résidence principale » comme étant

« soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée ».

Il résulte de cette définition que la détermination de la résidence principale au sens de la loi du 19 juillet 1991 est une simple question de fait² et que, partant, aucune considération étrangère au point de savoir si les personnes concernées sont objectivement dans une situation de fait permettant d'établir qu'elles vivent habituellement en un endroit déterminé ne peut être prise en compte pour déterminer leur résidence principale au sens de la loi du 19 juillet 1991.

Il y a lieu de relever que l'inscription dans les registres de la population est, directement ou indirectement, une condition d'application de dispositions, aussi nombreuses qu'importantes, figurant dans des législations ou des réglementations qui tendent à garantir des droits fondamentaux ou à organiser les relations entre les particuliers ou entre les autorités

[‡] S'agissant d'amendements à une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Sur le droit subjectif d'être inscrit aux registres, voir Cass., 17 novembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 44.

² La jurisprudence est constante sur ce point : voir ainsi, dans la jurisprudence récente, C.E., arrêt Mercier et Bultot, n° 112.600, 19 novembre 2002 ; Gérard et Scimone, n° 150.665, 25 octobre 2005 ; Ergot, n° 160.882, 3 juillet 2006 ; Leclercq, n° 183.377, 26 mai 2008 ; Vanden Waeyenberg et Peeterbroeck, n° 239.905, 17 novembre 2017. L'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif aux registres de la population et au registre des étrangers', qui précise les éléments à prendre en considération pour déterminer la résidence principale, indique en ce sens que « [l]a détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année » et que « [c]ette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage ».

publiques et ceux-ci³. Le défaut d'inscription d'une personne dans ces registres est donc de nature à être très lourd de conséquences : il a pour effet de placer cette personne « dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif »⁴.

Aussi, comme l'ont observé des auteurs, l'application des règles relatives à la tenue des registres de la population doit tendre à assurer la réalisation d'un double objectif :

« d'une part, assurer la concordance entre les réalités de fait et les données des registres, et, d'autre part, systématiser autant que possible l'inscription efficace de toute personne à une adresse où elle puisse être atteinte, afin de lui éviter l'effet de marginalisation direct que produit l'absence d'inscription »⁵.

2. Dans la perspective qui vient d'être indiquée, le régime mis en place – d'abord par la voie de dispositions réglementaires⁶ et à présent par le biais de dispositions figurant à l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 juillet 1991, inséré par la loi du 9 novembre 2015 – pour régler l'inscription aux registres de la population de personnes fixant leur résidence principale 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, a précisément pour buts, selon les termes d'un arrêt du Conseil d'État,

« d'une part d'assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part d'éviter que les personnes résidant de manière permanente dans des lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription »⁷.

³ Voir ainsi, à titre d'exemples : le fait que l'inscription d'une personne dans les registres de la population détermine son inscription au registre national des personnes physiques et que celui-ci est alimenté par les informations que transmettent les autorités chargées de la tenue des registres de la population (article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques') et, par voie de conséquence, le renvoi qui est fait, dans diverses dispositions réglant l'exercice de droits sociaux, à l'information relative à la résidence principale d'une personne, telle qu'elle est enregistrée et conservée par le registre national (voir ainsi, notamment : l'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 ; l'article 1^{er}, 5^o, et l'article 9 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 'relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées' ; l'article 2, 4^o, et l'article 4, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 mars 2001 'instituant la garantie de revenus aux personnes âgées') ; 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 32, 3^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 de cette loi).

⁴ Selon l'expression de N. BERNARD, « Le nouveau régime de l'inscription provisoire dans les registres de la population (Loi du 9 novembre 2015) », *J.T.*, 2017, pp. 149 et s., n° 1.

⁵ D. DÉOM et P. THIEL, « Aperçu des règles de gestion des registres de la population », *Droit communal*, 1995, pp. 159 et s., pp. 160 et 161.

⁶ Voir, dans la version d'origine de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif aux registres de la population et au registre des étrangers', l'article 16, § 2. Cette disposition a été abrogée par l'arrêté royal du 9 mars 2017.

⁷ Arrêt Commune de Tellin, n° 229.392, 27 novembre 2014. Cet arrêt porte sur le régime qui figurait dans l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 mais l'enseignement qu'il consacre dans le passage qui vient d'être cité peut aussi s'appliquer au régime résultant de la modification que la loi du 9 novembre 2015 a apportée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 juillet 1991.

Dans ce régime, les 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 sont inscrites aux registres de la population, mais elles le sont seulement à titre provisoire ⁸.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 contient, à ce sujet, les dispositions suivantes :

« Les 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, tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population. Leur inscription reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée. L'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière ».

Il convient de noter qu'en vertu d'une jurisprudence constante, l'inscription aux registres de la population d'une personne résidant dans un logement dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements, n'a ni pour objet ni pour conséquence de légaliser une situation irrégulière ou d'inciter quiconque à agir en infraction : une décision prise en application d'une législation qui, telle la loi du 19 juillet 1991, assure la police de l'inscription administrative des personnes résidant en Belgique est, en effet, dépourvue d'incidence sur la légalité de situations envisagées sous l'angle de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou du logement ⁹. En outre, le régime d'inscription provisoire qui a été mis en place ne compromet en rien la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont disposent les autorités compétentes dans les matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou du logement pour sanctionner les infractions dans ces matières ou y faire mettre fin ¹⁰⁻¹¹.

⁸ La circonstance que l'inscription revêt un caractère provisoire ne l'empêche pas de produire pleinement les effets qui s'attachent à une inscription aux registres de la population. Comme l'a indiqué l'exposé des motifs du projet devenu la loi précitée du 9 novembre 2015, « pour les citoyens concernés, une inscription provisoire ne diffère fondamentalement en rien d'une inscription ordinaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1298/1, p. 11).

⁹ Voir l'arrêt *Ville de Louvain*, n° 70.888, du 20 janvier 1998, ainsi que les arrêts *Commune de Tellin* et *Vanden Waeyenberg et Peeterbroeck*, précités.

¹⁰ Arrêt *Commune de Tellin*, précité.

¹¹ Au demeurant, comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi que le logement sont, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', des matières de compétence régionale, l'autorité fédérale excéderait ses compétences si les dispositions par lesquelles elle règle l'inscription aux registres de la population avaient ou pouvaient avoir une incidence sur la légalité de situations envisagées sous l'angle de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou du logement, ou étaient de nature à compromettre la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont disposent les autorités compétentes dans ces matières pour sanctionner les infractions qui s'y rapportent ou faire mettre fin auxdites infractions.

3. Il y a également lieu d'observer qu'à défaut de disposition contraire, un squatteur a le droit d'être inscrit aux registres de la population à l'adresse du bien qu'il occupe si ce bien peut être considéré comme étant sa résidence principale ¹².

Ici également, cette inscription a pour seul objet d'assurer l'application de la police de l'inscription administrative des personnes résidant en Belgique. Elle n'implique donc en aucun cas l'autorisation d'occuper le bien concerné, et elle n'empêche pas davantage le détenteur d'un droit ou d'un titre sur le bien de réclamer l'expulsion du squatteur ou l'évacuation des lieux ¹³.

II. Examen des amendements n^{os} 1 à 3, déposés par Mme Gabriëls

1. L'amendement n^o 2 suggère d'abroger l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991.

Selon l'amendement n^o 1, le régime prévu par cette disposition de la loi du 19 juillet 1991 serait remplacé par un système qui :

a) d'une part, consacrerait le principe suivant lequel une personne ne peut être inscrite aux registres de la population « si la résidence principale qu'elle mentionne a été déclarée inhabitable, et ce jusqu'à la levée de la déclaration d'inhabitabilité » ou « si cette résidence est un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, et ce tant que ladite instance n'a pas pris de décision ou de mesure mettant fin à la situation irrégulière ainsi créée » ;

b) et, d'autre part, tempérerait le principe qui vient d'être indiqué par une disposition formulée en ce sens que « les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour occuper un logement habitable dont l'occupation permanente est autorisée peuvent être inscrites à une adresse de référence, à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où elles ont déclaré avoir leur résidence principale », et ce, précise l'amendement, « conformément à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5, » de la loi du 19 juillet 1991.

Par ailleurs, l'amendement n^o 3 propose d'insérer dans la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' une disposition suivant laquelle les personnes qui ne peuvent être inscrites aux registres de population pour les raisons précitées seraient « mentionnées » dans le registre national des personnes physiques, l'amendement précisant que « [c]ette mention n'ouvre aucun droit socio-économique ». Selon la justification qui en est donnée, cet amendement « vise à éviter que des personnes disparaissent délibérément des écrans radar, afin que les autorités sachent où elles se trouvent ».

¹² Le cas échéant, cette inscription est faite à titre provisoire, conformément aux règles indiquées au n^o 2 ci-dessus, si l'occupation permanente du logement n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

¹³ Sur tout ceci, lire Chr. VERSCHOORE, « L'habitat alternatif sous l'angle de l'inscription aux registres de la population », in N. BERNARD (dir.), *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, Bruxelles, La Charte, 2012, pp. 93 et s., pp. 119 et 120.

Sur ces divers points, les amendements à l'examen appellent les observations suivantes :

a) En érigeant en principe que des personnes qui établissent leur résidence principale dans des lieux dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements ne peuvent être inscrites dans les registres de la population, les amendements à l'examen emportent des effets dont l'ampleur ne peut être négligée.

Dès lors que l'organisation d'un régime d'inscription dans les registres de la population contribue, pour reprendre une expression citée plus haut, à éviter des phénomènes de marginalisation sociale, la question se pose de savoir si le régime mis en place par les amendements à l'examen ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution. Ne viole-t-il pas l'obligation de *standstill*, découlant de cette disposition constitutionnelle, qui s'oppose à ce qu'une norme nouvelle réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable (ce qu'impliquerait incontestablement le régime envisagé) sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général ? Ne faut-il pas considérer même que le régime envisagé porte atteinte de manière disproportionnée au droit que l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution reconnaît à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ?

L'on doit aussi se demander si, du fait du traitement particulier qu'ils réservent, du point de vue de l'inscription aux registres de la population, aux personnes qui établissent leur résidence principale dans des lieux dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements, les amendements à l'examen sont admissibles au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'examen de ces questions appelle les observations qui suivent :

– À la lecture de la justification des amendements à l'examen, on comprend que la volonté de son auteur est essentiellement d'éviter que l'inscription aux registres de la population d'une personne qui établit sa résidence principale dans un lieu dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements, ait pour effet de donner l'illusion aux intéressés que cette occupation est régulière, voire de « contourner » ces textes ¹⁴.

Or, comme indiqué plus haut, l'inscription aux registres de la population d'une personne qui entre dans cette hypothèse n'a ni pour objet ni pour conséquence de légaliser une situation irrégulière ou d'inciter quiconque à agir en infraction, et ne compromet pas davantage la mise en œuvre éventuelle des moyens légaux dont disposent les autorités compétentes dans les matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou du logement pour sanctionner les infractions dans ces matières ou pour y faire mettre fin.

¹⁴ La justification des amendements fait aussi état de la volonté d'éviter d'inscrire aux registres de la population des personnes qui s'établissent dans un tel lieu pour des raisons d'ordre fiscal, mais sans expliciter davantage cette idée.

L'auteur des amendements à l'examen en est du reste consciente puisque, à juste titre, elle écrit elle-même, dans la justification des amendements, qu'il est « juridiquement faux » de dire que l'inscription d'une telle personne dans les registres de la population aurait pour effet d'autoriser tacitement l'illégalité de l'occupation du bien concerné.

Quant à l'idée, dont fait état la justification des amendements, qu'en pareil cas, l'inscription aux registres de la population « laiss[e] subsister l'impression fictive ou le sentiment, bien que cela soit juridiquement faux, » qu'elle a pour effet d'autoriser tacitement l'illégalité de l'occupation du bien, elle ne peut être retenue à l'appui d'une argumentation tendant à justifier en droit une atteinte à des principes constitutionnels.

– Dans l'appréciation du point de savoir si le régime mis en place par les amendements à l'examen est compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, il convient de tenir compte du fait que, dans un grand nombre de cas, les personnes à qui il a vocation à s'appliquer ne sont pas responsables du fait que le logement qu'elles occupent présentent des défauts tels que leur occupation est interdite pour des raisons de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ou, à tout le moins, n'ont qu'une responsabilité limitée dans cette situation.

En prévoyant des mesures qui font peser uniquement sur ces personnes les effets des situations dans lesquelles elles se trouvent et qui, de surcroît, sont de nature à créer ou à renforcer des phénomènes de marginalisation sociale, les amendements à l'examen mettent en place un régime qui s'expose à résister difficilement à un contrôle de proportionnalité.

Sans doute l'amendement n° 1 contient-il une disposition visant à tempérer le caractère rigoureux du principe de la non-inscription aux registres de la population des personnes qui établissent leur résidence principale dans des lieux dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements. Toutefois, d'une part, comme indiqué ci-après, cette disposition appelle d'importantes critiques et, d'autre part, en tout état de cause, il convient de constater que c'est uniquement sur les occupants des lieux concernés que pèsent les effets des obligations qu'elle prévoit.

– En prévoyant que « les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour occuper un logement habitable dont l'occupation permanente est autorisée peuvent être inscrites à une adresse de référence, à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où elles ont déclaré avoir leur résidence principale, conformément à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5, » de la loi du 19 juillet 1991, l'amendement n° 1 apporte une exception au principe de la non-inscription aux registres de la population des personnes qui établissent leur résidence principale dans des lieux dont l'occupation permanente est irrégulière au regard des textes réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou relatifs à la sécurité ou à la salubrité des logements.

Cependant, la pertinence et, partant, l'admissibilité de cette solution au regard des dispositions constitutionnelles précitées sont pour le moins douteuses.

L'on relève d'abord, à ce sujet, que l'amendement à l'examen est rédigé en des termes prévoyant seulement la faculté, et non pas l'obligation, d'inscrire les personnes concernées à l'adresse du centre public d'action sociale de la commune où elles ont déclaré avoir leur résidence principale. Il ne confère donc pas à ces personnes la garantie d'être inscrites aux registres de la population et de bénéficier des effets qui s'attachent à cette inscription.

Plus fondamentalement, il convient aussi de relever que l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991, auquel renvoie l'amendement à l'examen, a été conçu pour s'appliquer seulement à des personnes qui n'ont pas ou qui n'ont plus de résidence dans un lieu fixe et librement choisi en Belgique, et non pas à des personnes qui, comme tel est le cas de celles à qui s'applique l'amendement à l'examen, ont établi leur résidence principale dans un tel lieu¹⁵. Il est du reste inhérent à la raison d'être et à l'objet d'un régime d'inscription à une adresse de référence que ce régime s'applique uniquement à des personnes qui n'ont pas ou qui n'ont plus de résidence dans un lieu fixe et librement choisi. En prévoyant que des personnes qui ont librement établi leur résidence principale à un endroit déterminé ne peuvent être inscrites aux registres de la population qu'à une autre adresse que celle de leur résidence principale, l'amendement à l'examen prévoit une solution qui a pour effet de leur imposer les contraintes particulières qu'implique nécessairement la mise en œuvre d'un régime d'inscription à une adresse de référence, alors même que ce régime n'est pas destiné à s'appliquer à leur situation.

– En conclusion, en l'état, sur les divers points évoqués, les amendements n^{os} 1 et 2 méconnaissent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

b) Quant à l'amendement n^o 3, son sort est lié à celui qui sera réservé aux amendements n^{os} 1 et 2.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait que cet amendement est fortement lacunaire. Ainsi, il est en défaut d'indiquer quelles informations, liées aux personnes concernées, seraient appelées à être mentionnées dans le registre national, qui serait chargé de les transmettre à celui-ci, ou encore qui peut y avoir accès et selon quelles règles.

En outre, comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'État, il n'est pas adéquat d'insérer dans la loi du 8 août 1983 une disposition suivant laquelle la mention d'informations déterminées dans le registre national « n'ouvre aucun droit socio-économique » : c'est au législateur compétent en fonction de la matière concernée qu'il appartient de régler, dans la législation qui garantit les droits en question, les effets liés à la mention ou à l'enregistrement d'informations dans le registre national¹⁶.

¹⁵ Ainsi, en indiquant que c'est « conformément à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5, » de la loi du 19 juillet 1991 que les personnes visées par l'amendement à l'examen peuvent être inscrites à l'adresse du centre public d'action sociale, l'amendement se méprend sur le champ d'application de la disposition à laquelle il renvoie : celle-ci s'applique en effet à des personnes qui n'ont pas ou qui n'ont plus de résidence, ce qui n'est pas le cas des personnes visées par l'amendement à l'examen.

¹⁶ Avis n^o 57.625/2 donné le 1^{er} juillet 2015 sur l'avant-projet devenu la loi du 9 novembre 2015 'portant dispositions diverses Intérieur' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n^o 1298/1, pp. 78 et 79).

2. L'amendement n° 1 tend aussi à interdire l'inscription aux registres de la population des personnes qui sont « punissables » en vertu de l'article 439 ou de l'article 442/1 du Code pénal, lesquelles dispositions répriment la pénétration, l'occupation et le séjour illégitimes dans le bien d'autrui ¹⁷. Il précise que ces personnes ne peuvent pas bénéficier du régime de l'inscription à l'adresse du centre public d'action sociale, que prévoit l'amendement pour les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour occuper un logement habitable.

En outre, l'amendement n° 3 prévoit que la mention, qu'il envisage, au registre national des personnes physiques ne s'applique pas aux personnes « qui commettent des actes visés aux articles 439 et 442/1 du Code pénal ».

Comme l'indique la justification des amendements, leur auteur entend ainsi prévoir que « [l]es squatteurs ne [puissent] en aucun cas prétendre à une inscription ou à une mention dans les registres », et ce pour assurer une « mise en conformité avec l'incrimination des squatteurs, qui a été adoptée récemment » ¹⁸.

Les amendements appellent, sur ce point, les deux critiques suivantes :

a) Ils conduisent à charger des autorités administratives – en l'occurrence celles qui sont chargées de la tenue des registres de la population et de la mention d'informations dans le registre national des personnes physiques – d'établir si des situations déterminées sont constitutives d'infractions pénales.

Or, une autorité administrative n'a pas le pouvoir d'établir elle-même de manière incontestable qu'une situation est constitutive d'une infraction pénale déterminée.

b) Plus fondamentalement, en suggérant de mettre en place un dispositif spécifiquement destiné à ce que les squatteurs ne puissent en aucun cas prétendre à une inscription dans les registres de la population ou à une mention dans le registre national des personnes physiques, les amendements à l'examen sont voués à créer ou à renforcer des phénomènes de marginalisation sociale.

Vu les effets qu'il est susceptible d'emporter, un régime au contenu aussi radical s'expose à être considéré comme incompatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Il importe à cet égard de souligner que la circonstance qu'une personne occupe un bien sans titre ni droit n'est pas de nature à justifier qu'elle ne soit pas inscrite à cette adresse aux registres de la population si ledit bien constitue sa résidence principale. En effet, comme indiqué plus haut, l'inscription d'un squatteur aux registres de la population à l'adresse du bien qu'il occupe ne confère aucunement l'autorisation d'occuper le bien concerné et n'empêche pas davantage le détenteur d'un droit ou d'un titre sur le bien de réclamer l'expulsion du squatteur ou

¹⁷ Selon les termes utilisés par l'intitulé de la loi du 18 octobre 2017 qui a modifié l'article 439 du Code pénal et a inséré dans celui-ci un article 442/1.

¹⁸ L'auteur des amendements se réfère manifestement ici à la loi du 18 octobre 2017.

l'évacuation des lieux. Un raisonnement analogue vaut pour la mention d'une personne qui occupe un bien sans titre ni droit dans le registre national des personnes physiques ¹⁹.

On ajoutera que le fait que des dispositions répriment pénalement et de manière spécifique la pénétration, l'occupation et le séjour illégitimes dans le bien d'autrui, est sans incidence sur cette question.

3. Vu les importantes objections auxquelles s'opposent les amendements, ceux-ci ne seront pas examinés plus avant.

III. Examen de l'amendement n° 4, déposé par M. Thiébaud et Mme Ben Hamou

1. L'amendement à l'examen tend à prévoir qu'une personne ne peut être inscrite que de manière provisoire dans les registres de la population si la résidence principale qu'elle mentionne a été déclarée inhabitable ²⁰, et ce jusqu'à la levée de la déclaration d'inhabitabilité.

Envisagée isolément, une disposition en ce sens n'appelle pas d'observation et, en tout cas, ne suscite pas de critique analogue aux objections formulées à l'encontre des amendements examinés ci-dessus.

Ceci étant, il ne peut être perdu de vue que l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 organise déjà, pour des hypothèses couvrant notamment celle qu'envisage l'amendement, un régime d'inscription provisoire aux registres de la population. Il convient bien évidemment d'éviter tout double emploi et toute incohérence dans les règles applicables en la matière.

2. L'amendement à l'examen tend aussi à prévoir que, lorsque le bien à propos duquel une commune est saisie d'une demande d'inscription aux registres de la population a été déclaré inhabitable, la commune « portera immédiatement à la connaissance du parquet l'identité du propriétaire, [d]u chef d'une infraction à l'article 433^{decies} du Code pénal ».

Selon la justification qui en est donnée, l'amendement tend, sur ce point, à mettre en place

« un mécanisme de sanction à l'encontre du propriétaire faisant fi du statut administratif du bien qu'il met en location ».

La justification de l'amendement développe cette idée comme suit :

« En l'occurrence, et considérant la situation sociale généralement précaire des locataires de résidences en mauvais état et/ou frappées d'un arrêt d'insalubrité ou d'inhabitabilité, il importe que le propriétaire défaillant soit mis devant les responsabilités pénales qui sont les siennes en veillant à l'application de la législation pénale punissant

¹⁹ Ceci outre les critiques qui ont été formulées plus haut à propos du caractère lacunaire du régime de la mention dans le registre national des personnes physiques, que prévoit l'amendement n° 3.

²⁰ Dans la version française, il y a lieu d'écrire « arrêté » et non « arrêt ».

les marchands de sommeil – catégorie à laquelle les propriétaires visés ici peuvent relever ».

L'amendement semble ainsi reposer sur l'idée qu'une commune peut considérer que tout propriétaire d'un bien déclaré inhabitable et à propos duquel elle est saisie d'une demande d'inscription aux registres de la population commet une infraction visée à l'article 433*decies* du Code pénal.

Ceci ne peut être admis. En effet, il est loin d'être établi et il serait excessif de soutenir que tout propriétaire d'un bien déclaré inhabitable et à propos duquel une commune est saisie d'une demande d'inscription aux registres de la population peut être considéré comme relevant du champ d'application de l'article 433*decies* du Code pénal, à savoir

« quiconque aura abusé, soit directement, soit par un intermédiaire, de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre ou un autre espace visé à l'article 479 du code pénal dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine ».

Ceci étant, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle,

« [t]oute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public [...] qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Il est permis de se demander si cette disposition ne suffit pas, dans bien des cas, à permettre d'assurer la réalisation de l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Memorering van de regels inzake de inschrijving in de bevolkingsregisters in de gevallen bedoeld in de voorliggende amendementen

1. Artikel 1, § 1, 1°, 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’ legt tegelijkertijd de verplichting en het recht vast voor elke in die bepaling bedoelde persoon om ingeschreven te worden in de bevolkingsregisters van de gemeente waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft.¹

Artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 omschrijft de “hoofdverblijfplaats” als volgt:

“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”.

Uit deze definitie volgt dat het bepalen van de hoofdverblijfplaats in de zin van de wet van 19 juli 1991 een louter feitelijke kwestie² is en dat bijgevolg geen enkele overweging los van de vraag of de betrokken personen objectief in een feitelijke situatie verkeren die het mogelijk maakt aan te tonen dat ze gewoonlijk op een bepaalde plaats leven, in aanmerking genomen kan worden om hun hoofdverblijfplaats in de zin van de wet van 19 juli 1991 te bepalen.

Er moet opgemerkt worden dat de inschrijving in de bevolkingsregisters rechtstreeks of onrechtstreeks een voorwaarde is voor de toepassing van al even talrijke als

[‡] Aangezien het gaat om amendementen op een voorstel van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Over het subjectieve recht om in de registers ingeschreven te worden, zie Cass. 17 november 1994, *JLMB* 1995, 44.

² Over dit punt bestaat vaste rechtspraak: zie aldus in de recente rechtspraak, RvS 19 november 2002, nr. 112.600, Mercier en Bultot; 25 oktober 2005, nr. 150.665, Gérard en Scimone; 3 juli 2006, nr. 160.882, Ergot; 26 mei 2008, nr. 183.377, Leclercq; 17 november 2017, nr. 239.905, Vanden Waeyenberg en Peeterbroeck. Artikel 16, § 1, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’ dat de gegevens vermeldt die in aanmerking genomen moeten worden om de hoofdverblijfplaats te bepalen, stelt dat “[d]e bepaling van de hoofdverblijfplaats (...) gebaseerd [is] op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar” en dat “[d]eze 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”.

belangrijke bepalingen vervat in wetgeving of reglementering die ertoe strekt fundamentele rechten te waarborgen of de betrekkingen te regelen tussen particulieren of tussen de overheid en die particulieren.³ De niet-inschrijving van een persoon in die registers kan dus zeer zware gevolgen hebben: het heeft tot gevolg dat die persoon terechtkomt “dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif”⁴.

Zoals bepaalde auteurs opgemerkt hebben, moet de toepassing van de regels betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters er dan ook op gericht zijn een tweevoudige doelstelling te verwezenlijken:

“d’une part, assurer la concordance entre les réalités de fait et les données des registres, et, d’autre part, systématiser autant que possible l’inscription efficace de toute personne à une adresse où elle puisse être atteinte, afin de lui éviter l’effet de marginalisation direct que produit l’absence d’inscription”.⁵

2. Gelet op het bovenstaande heeft de regeling die ingevoerd is – eerst door middel van verordenende bepalingen⁶ en thans aan de hand van bepalingen vervat in het tweede lid van artikel 1, § 1, 1°, van de wet van 19 juli 1991, ingevoegd bij de wet van 9 november 2015 – om de inschrijving in de bevolkingsregisters te regelen van personen die hun hoofdverblijfplaats vestigen in een woning waarin permanente bewoning niet toegelaten is om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening, volgens een arrest van de Raad van State, net tot doel

“d’une part d’assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d’autre part d’éviter que les personnes résidant de

³ Zie bijvoorbeeld het feit dat de inschrijving van een persoon in het Rijksregister van de natuurlijke personen afhangt van zijn inschrijving in de bevolkingsregisters en dat het Rijksregister de informatiegegevens bevat die overgezonden worden door de overheden die belast zijn met het houden van de bevolkingsregisters (artikel 2, eerste lid, 1°, en artikel 4, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’) en bijgevolg de verwijzing in verscheidene bepalingen die de uitoefening van sociale rechten regelen naar de informatie betreffende de hoofdverblijfplaats van een persoon, zoals opgenomen en bewaard in het Rijksregister (zie onder meer: artikel 9, eerste lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994; artikel 1, 5°, en artikel 9 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 ‘betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap’; artikel 2, 4°, en artikel 4, tweede en derde lid, van de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’); de verwijzing die gemaakt wordt naar de plaats van de inschrijving in de bevolkingsregisters om het begrip “woonplaats” in de zin van het Gerechtelijk Wetboek te definiëren (artikel 32, 3°, 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), om het begrip “hoofdverblijfplaats” in de zin van het Wetboek van de Belgische nationaliteit te definiëren (artikel 1, § 2, eerste lid, 1°, van dat wetboek), om één van de voorwaarden te bepalen die vervuld moeten zijn 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 van die wet).

⁴ Volgens de woorden van N. BERNARD, “Le nouveau régime de l’inscription provisoire dans les registres de la population (Loi du 9 novembre 2015)”, *JT* 2017, 149 e.v., nr. 1.

⁵ D. DÉOM en P. THIEL, “Aperçu des règles de gestion des registres de la population”, *Droit communal* 1995, 159 e.v., 160 en 161.

⁶ Zie artikel 16, § 2 in de oorspronkelijke versie van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’. Deze bepaling is opgeheven bij het koninklijk besluit van 9 maart 2017.

manière permanente dans des lieux qui n'y sont pas destinés encourent une marginalisation sociale à défaut d'inscription".⁷

Volgens die regeling worden de personen die zich vestigen in een woning waarin permanente bewoning niet toegelaten is om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening in de bevolkingsregisters ingeschreven, maar enkel voorlopig.⁸

In artikel 1, § 1, 1°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 wordt ter zake het volgende bepaald:

“De personen die zich vestigen in een woning waarin permanente bewoning niet is toegelaten om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening, zoals vastgesteld door de daartoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie, kunnen enkel door de gemeente voorlopig worden ingeschreven in de bevolkingsregisters. Hun inschrijving blijft 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. De voorlopige inschrijving neemt een einde zodra de personen de woning hebben verlaten of een einde wordt gesteld aan de onrechtmatige toestand.”

Er dient opgemerkt te worden dat volgens vaste rechtspraak de inschrijving in de bevolkingsregisters van een persoon die verblijft in een woning waarvan de permanente bewoning onregelmatig is uit het oogpunt van de teksten die de stedenbouw en de ruimtelijke ordening regelen of van de teksten betreffende de veiligheid of de gezondheid van de woningen, niet tot doel of tot gevolg heeft dat een onregelmatige situatie gelegaliseerd wordt of wie dan ook ertoe aangezet wordt wederrechtelijk te handelen: een beslissing genomen met toepassing van een wet die, zoals de wet van 19 juli 1991, het beleid regelt inzake de administratieve inschrijving van personen die in België verblijven, heeft immers geen weerslag op de wettigheid van situaties uit het oogpunt van het beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of huisvesting.⁹ Daarenboven staat de ingevoerde regeling inzake de voorlopige inschrijving er geenszins aan in de weg dat de overheden bevoegd voor de aangelegenheden stedenbouw en ruimtelijke ordening of huisvesting de wettelijke middelen aanwenden waarover ze beschikken om inbreuken ter zake te bestraffen of daaraan een einde te maken.¹⁰⁻¹¹

⁷ RvS 27 november 2014, nr. 229.392, gemeente Tellin. Dit arrest heeft betrekking op de regeling die vervat was in artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992, maar de lering die het vastlegt in de zopas aangehaalde passage geldt ook voor de regeling die voortvloeit uit de wijziging die bij de wet van 9 november 2015 aangebracht is in artikel 1, § 1, 1°, van de wet van 19 juli 1991.

⁸ De omstandigheid dat het om een voorlopige inschrijving gaat, neemt niet weg dat die inschrijving volkomen uitwerking heeft zoals een gewone inschrijving in de bevolkingsregisters. Zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 9 november 2015 te lezen stond “[verschilt] voor de betrokken burgers een voorlopige inschrijving wezenlijk in niets (...) met een gewone inschrijving” (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1298/1, 11).

⁹ Zie RvS 20 januari 1998, nr. 70.888, stad Leuven, evenals de voornoemde arresten inzake de gemeente Tellin en inzake Vanden Waeyenberg en Peeterbroeck.

¹⁰ Zie het voornoemde arrest inzake de gemeente Tellin.

¹¹ Aangezien stedenbouw en ruimtelijke ordening alsook huisvesting krachtens artikel 6, § 1, I en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aangelegenheden zijn waarvoor de gewesten bevoegd zijn, zou de federale overheid overigens haar bevoegdheid te buiten gaan indien de bepalingen waarbij de

3. Er moet eveneens opgemerkt worden dat een kraker, bij ontstentenis van een andersluidende bepaling, het recht heeft om in de bevolkingsregisters ingeschreven te worden op het adres van het goed dat hij bewoont, indien dat goed als zijn hoofdverblijfplaats beschouwd kan worden.¹²

Ook hier strekt die inschrijving er louter toe het beleid inzake de administratieve inschrijving van personen die in België verblijven, toe te passen. Ze houdt dus in geen geval in dat toestemming wordt verleend om het betrokken goed te bewonen en ze belet de houder van een recht of een titel op het goed evenmin te eisen dat de kraker uitgezet wordt of dat de woning ontruimd wordt.¹³

II. Onderzoek van de amendementen nrs. 1 tot 3, ingediend door Mevr. Gabriëls

1. In amendement nr. 2 wordt voorgesteld om artikel 1, § 1, 1°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 op te heffen.

Volgens amendement nr. 1 zou de regeling waarin die bepaling van de wet van 19 juli 1991 voorziet, vervangen worden door een regeling:

a) waarbij enerzijds het beginsel vastgelegd zou worden dat een persoon niet in de bevolkingsregisters ingeschreven kan worden “indien de door hem of haar opgegeven hoofdverblijfplaats onbewoonbaar werd verklaard en dit tot deze onbewoonbaarverklaring wordt opgeheven” of “indien de door hem of haar opgegeven hoofdverblijfplaats een huisvesting betreft waarin permanente bewoning niet is toegelaten om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening, zoals vastgesteld door de daartoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie en dit zolang de hiertoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie geen beslissing of maatregel heeft genomen die een einde maakt aan de onregelmatige toestand”;

b) en waarbij anderzijds het zo-even genoemde beginsel afgezwakt zou worden met een bepaling luidens welke “personen (...) die onvoldoende bestaansmiddelen hebben om een bewoonbare huisvesting te betrekken waar permanente bewoning is toegelaten, [kunnen] worden ingeschreven op een referentieadres, op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar de opgegeven hoofdverblijfplaats ligt”, en dit, zoals in het amendement gepreciseerd wordt, “overeenkomstig artikel 1, § 2, lid 5 (lees: vijfde lid)” van de wet van 19 juli 1991.

inschrijving in de bevolkingsregisters geregeld wordt een weerslag hadden of konden hebben op de wettigheid van situaties uit het oogpunt van het beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of huisvesting of als ze de eventuele aanwending in het gedrang konden brengen van de wettelijke middelen waarover de overheden, die voor die aangelegenheden bevoegd zijn, beschikken om inbreuken ter zake te beteugelen of daaraan een einde te maken.

¹² In voorkomend geval gaat het om een voorlopige inschrijving overeenkomstig de regels die in nr. 2 hierboven vermeld worden, indien de permanente bewoning van de woning niet toegelaten is om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening.

¹³ Lees over dit alles Chr. VERSCHOORE, “L’habitat alternatif sous l’angle de l’inscription aux registres de la population” in N. BERNARD (ed.), *La norme à l’épreuve de l’habitat alternatif*, Brussel, la Charte, 2012, 93 e.v., 119 en 120.

Voorts wordt in amendement nr. 3 voorgesteld om in de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ een bepaling in te voegen naar luid waarvan de personen die om de bovenvermelde redenen niet in de bevolkingsregisters ingeschreven kunnen worden, “vermeld” zouden worden in het Rijksregister van de natuurlijke personen en wordt in het amendement gepreciseerd dat “[d]eze vermelding (...) geen socio-economische rechten [opent]”. Volgens de verantwoording van dat amendement “moet [het] voorkomen dat mensen moedwillig van de radar verdwijnen, opdat de overheid weet waar ze zich bevinden”.

Wat die verschillende punten betreft, dienen over de voorliggende amendementen de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

a) Het feit dat de voorliggende amendementen het principe huldigen dat personen die hun hoofdverblijfplaats vestigen op plaatsen waar geen permanente bewoning is toegestaan volgens de regelingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of de teksten inzake de veiligheid of de gezondheid van de woningen, niet in de bevolkingsregisters kunnen worden ingeschreven, zorgt ervoor dat die amendementen grote gevolgen hebben.

Daar het uitwerken van een regeling voor inschrijving in de bevolkingsregisters helpt bij het voorkomen van wat hierboven fenomenen van “marginalisation sociale” zijn genoemd, rijst de vraag of de regeling die bij de voorliggende amendementen wordt ingevoerd, niet voorbijgaat aan artikel 23 van de Grondwet. Wordt daarmee de *standstill*-verplichting niet geschonden die uit die grondwettelijke bepaling voortvloeit, en die eraan in de weg staat dat een nieuwe norm het beschermingsniveau dat de geldende regelgeving biedt, aanzienlijk vermindert (wat ontegenzegglijk het geval zou zijn met de geplande regeling) zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang voorhanden zijn? Dient zelfs niet te worden geoordeeld dat de geplande regeling op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op een menswaardig leven dat volgens het eerste lid van artikel 23 van de grondwet voor iedereen geldt?

Ook rijst de vraag of de voorliggende amendementen die voor de inschrijving in de bevolkingsregisters in een bijzondere behandeling voorzien van de personen die hun hoofdverblijfplaats vestigen op plaatsen waar geen permanente bewoning is toegestaan volgens de regelingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of de teksten inzake de veiligheid of de gezondheid van de woningen, wel aanvaardbaar zijn ten aanzien van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het onderzoek van die vragen geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Uit de verantwoording van de voorliggende amendementen valt op te maken dat de stelster van de amendementen in hoofdzaak wenst te voorkomen dat de inschrijving in de bevolkingsregisters van een persoon die zijn hoofdverblijfplaats vestigt op een plaats waar geen permanente bewoning is toegestaan volgens de regelingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of de teksten inzake de veiligheid of de gezondheid van de woningen, de betrokkenen

zou doen denken dat die bewoning regelmatig is, of nog, dat die regelingen “omzeild zou worden”.¹⁴

De inschrijving in de bevolkingsregisters van een persoon die zich in dat geval bevindt, heeft, zoals hierboven is aangegeven, noch als doel noch als gevolg dat een onregelmatige toestand wordt gelegaliseerd of dat wie dan ook tot strafbaar gedrag wordt aangezet. Ze verhindert evenmin dat eventueel de wettelijke middelen worden aangewend waarover de overheden bevoegd voor stedenbouw en ruimtelijke ordening of huisvesting beschikken om inbreuken ter zake te bestraffen of daaraan een einde te maken.

De stelster van de voorliggende amendementen is zich daar overigens van bewust aangezien ze in de verantwoording van de amendementen zelf terecht schrijft dat het “juridisch niet correct” is te stellen dat de inschrijving van een dergelijke persoon in de bevolkingsregisters zou meebrengen dat de illegaliteit van de bewoning van het betreffende goed oogluikend wordt toegestaan.

Het idee, vermeld in de verantwoording van de amendementen, dat de inschrijving in de bevolkingsregisters in een dergelijk geval “de fictie of het gevoel, alhoewel juridisch niet correct,” in stand houdt dat daardoor de illegaliteit van de bewoning van het goed oogluikend wordt toegestaan, kan niet worden aangevoerd om een schending van grondwettelijke beginselen in rechte te rechtvaardigen.

- Wat betreft de vraag of de regeling die met de voorliggende amendementen wordt ingevoerd verenigbaar is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, dient ermee rekening te worden gehouden dat de personen op wie die regeling van toepassing zou zijn, in veel gevallen niet kunnen worden aangesproken op het feit dat de woning die ze betrekken dusdanige gebreken vertoont dat de bewoning ervan wordt verboden om redenen van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening, of dat die personen in die situatie in ieder geval slechts een beperkte verantwoordelijkheid dragen.

Het gevaar bestaat dat de regeling die de voorliggende amendementen invoeren de evenredigheidstoets moeilijk kan doorstaan, doordat wordt voorzien in maatregelen waarbij de gevolgen van de situatie waarin die personen zich bevinden en die daarenboven sociale marginalisering in de hand kunnen werken of kunnen versterken, enkel door die personen worden gedragen.

Amendement nr. 1 bevat beslist een bepaling die een versoepeling beoogt van het strikte principe dat personen die hun hoofdverblijfplaats vestigen op een plaats waar geen permanente bewoning is toegestaan volgens de regelingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of de teksten inzake de veiligheid of de gezondheid van de woningen, niet in de bevolkingsregisters worden ingeschreven. Die bepaling geeft echter aanleiding tot belangrijke punten van kritiek, zoals hieronder wordt aangegeven, en hoe dan ook dient te worden vastgesteld

¹⁴ Volgens de verantwoording van de amendementen is het ook de bedoeling te voorkomen dat personen die zich om fiscale redenen op een dergelijke plaats vestigen, in de bevolkingsregisters worden ingeschreven, maar ze gaat daar niet verder op in.

dat de gevolgen van de verplichtingen waarin de bepaling voorziet, enkel door de bewoners van de betreffende plaatsen worden gedragen.

- In zoverre amendement nr. 1 bepaalt dat de personen “die onvoldoende bestaansmiddelen hebben om een bewoonbare huisvesting te betrekken waar permanente bewoning is toegelaten, worden ingeschreven op een referentieadres, op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar de opgegeven hoofdverblijfplaats ligt, overeenkomstig artikel 1, § 2, lid 5 (lees: vijfde lid)” van de wet van 19 juli 1991, houdt dat amendement een uitzondering in op het principe dat personen die hun hoofdverblijfplaats vestigen op een plaats waar geen permanente bewoning is toegestaan volgens de regelingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening of de teksten inzake de veiligheid of de gezondheid van de woningen, niet in de bevolkingsregisters worden ingeschreven.

Het valt echter op zijn minst te betwijfelen of die oplossing deugdelijk en dus aanvaardbaar ten aanzien van de voornoemde grondwettelijke bepalingen is.

Vooreerst wordt dienaangaande opgemerkt dat het voorliggende amendement het enkel heeft over de mogelijkheid, en niet over de verplichting, om de betrokken personen in te schrijven op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar zij volgens hun verklaring hun hoofdverblijfplaats hebben. Het amendement garandeert die personen dus niet dat ze in de bevolkingsregisters worden ingeschreven en het voordeel geniet van de gevolgen van die inschrijving.

Fundamenteler is de opmerking dat artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991, waarnaar het voorliggende amendement verwijst, zo is opgevat dat het enkel geldt voor personen die geen verblijfplaats (meer) hebben op een vaste en vrijwillig gekozen plaats in België, en niet voor personen die, zoals het geval is met de personen op wie het voorliggende amendement van toepassing is, hun hoofdverblijfplaats op een dergelijke plaats hebben gevestigd.¹⁵ Voorts is het inherent aan de bestaansgrond en het doel van een regeling inzake inschrijving op een referentieadres dat die regeling enkel geldt voor personen die geen verblijfplaats (meer) hebben op een vaste en vrijwillig gekozen plaats. Doordat het voorliggende amendement bepaalt dat personen die hun hoofdverblijfplaats vrijwillig op een bepaalde plaats hebben gevestigd enkel op een ander adres dan dat van hun hoofdverblijfplaats in de bevolkingsregisters kunnen worden ingeschreven, voorziet het in een oplossing die ertoe leidt dat die personen bijzondere verplichtingen worden opgelegd, die automatisch gelden wanneer een regeling inzake inschrijving op een referentieadres wordt toegepast, terwijl die regeling niet voor hun situatie bedoeld is.

- De conclusie is dat de huidige versie van de amendementen nrs. 1 en 2 op de verschillende aangehaalde punten voorbijgaan aan de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

¹⁵ Door te bepalen dat de personen die in het voorliggende amendement worden bedoeld, kunnen worden ingeschreven op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn “overeenkomstig artikel 1, § 2, lid 5 (lees: vijfde lid)” van de wet van 19 juli 1991, vergist het amendement zich omtrent de werkingssfeer van de bepaling waarnaar het verwijst: die bepaling geldt immers voor personen die geen verblijfplaats (meer) hebben, wat niet het geval is voor de personen waarop het voorliggende amendement betrekking heeft.

b) Wat er met amendement nr. 3 moet gebeuren hangt sterk af van wat er met de amendementen nrs. 1 en 2 zal gebeuren.

Er wordt hoe dan ook op gewezen dat dat amendement grote leemtes vertoont. Zo vermeldt het niet welke inlichtingen over de betrokken personen in het Rijksregister zouden moeten worden vermeld, wie met het overzenden van die inlichtingen aan het Rijksregister belast is of wie toegang heeft tot die inlichtingen en volgens welke regels.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt, gaat het bovendien niet op in de wet van 8 augustus 1983 een bepaling in te voegen luidens welke de vermelding van welbepaalde inlichtingen in het Rijksregister “geen socio-economische rechten [opent]”. Het staat aan de wetgever die bevoegd is voor de materie in kwestie om, in de wetgeving die de betreffende rechten waarborgt, de gevolgen te regelen die verbonden zijn aan de vermelding in of aan het opnemen van informatie in het Rijksregister.¹⁶

2. Amendement nr. 1 strekt er eveneens toe te verbieden dat personen die “strafbaar” zijn op basis van artikel 439 of artikel 442/1 van het Strafwetboek, welke bepalingen het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed beteugelen ingeschreven worden in de bevolkingsregisters.¹⁷ In het amendement wordt gepreciseerd dat die personen geen aanspraak kunnen maken op de regeling inzake de inschrijving op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, een regeling waarin het amendement voorziet voor personen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben om een bewoonbare woning te betrekken.

Bovendien bepaalt amendement nr. 3 dat de daarin beoogde vermelding in het rijksregister van de natuurlijke personen niet van toepassing is op de personen “die daden stellen zoals bepaald in artikel 439 en 442/1 van het [S]trafwetboek”.

Zoals aangegeven in de verantwoording van de amendementen wil de stelster ervan aldus bewerkstelligen dat krakers “in geen enkel geval aanspraak [kunnen] maken op een inschrijving of melding in de registers”, en zulks om ervoor te zorgen dat het wetsvoorstel “in lijn gebracht [wordt] met de recent goedgekeurde strafbaarstelling van krakers”.¹⁸

Wat dat betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende twee bezwaren:

a) Ze leiden ertoe dat administratieve overheden – inzonderheid die welke belast zijn met het bijhouden van de bevolkingsregisters en met de vermelding van informatie in het Rijksregister van de natuurlijke personen – ermee belast worden uit te maken of bepaalde situaties strafbare feiten vormen.

¹⁶ Advies 57.625/2, op 1 juli 2015 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1298/001, 78 en 79).

¹⁷ Luidens de bewoordingen van het opschrift van de wet van 18 oktober 2017 waarbij artikel 439 van het Strafwetboek gewijzigd is en artikel 442/1 in dat Wetboek ingevoegd is.

¹⁸ De stelster van de amendementen verwijst hier klaarblijkelijk naar de wet van 18 oktober 2017.

Een administratieve overheid is evenwel niet bevoegd om zelf op onweerlegbare wijze vast te stellen dat een situatie een bepaald strafbaar feit vormt.

b) Een fundamenteeler bezwaar is dat de voorliggende amendementen met het voorstel om een regeling in te voeren die er specifiek op gericht is dat krakers in geen enkel geval aanspraak kunnen maken op een inschrijving in de bevolkingsregisters of op een vermelding in het rijksregister van de natuurlijke personen, alleen maar sociale marginalisering in de hand zullen werken of zullen versterken.

Gelet op de gevolgen die een dergelijke radicale regeling kan teweegbrengen, zou deze beschouwd kunnen worden als een regeling die in strijd is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

In dat opzicht dient onderstreept te worden dat de omstandigheid dat een persoon een goed bewoont zonder titel of recht, geen reden is om hem niet op dat adres in te schrijven in de bevolkingsregisters als dat goed zijn hoofdverblijfplaats is. Immers, zoals hierboven aangegeven, verleent de inschrijving van een kraker in de bevolkingsregisters op het adres van het goed dat hij bewoont de kraker geenszins de toestemming om het betrokken goed te betrekken, evenmin als dat ze de houder van een recht of een titel op dat goed belet te eisen dat de kraker uitgezet wordt of dat de woning ontruimd wordt. Een vergelijkbare redenering geldt voor de vermelding van een persoon die zonder titel of recht een goed bewoont in het Rijksregister van de natuurlijke personen.¹⁹

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het feit dat er bepalingen bestaan die het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed strafrechtelijk en specifiek beteugelen, geen invloed heeft op die kwestie.

3. Aangezien de amendementen ernstige bezwaren oproepen, zullen ze niet verder onderzocht worden.

III. Onderzoek van amendement nr. 4, ingediend door de heer Thiébaud en mevrouw Ben Hamou

1. Het voorliggende amendement strekt ertoe te bepalen dat een persoon slechts voorlopig ingeschreven kan worden in de bevolkingsregisters indien de door hem of haar opgegeven hoofdverblijfplaats onbewoonbaar is verklaard,²⁰ en dit tot deze onbewoonbaarverklaring wordt opgeheven.

Afzonderlijk beschouwd geeft een bepaling met een dergelijke strekking geen aanleiding tot opmerkingen en roept ze in ieder geval geen kritiek op die vergelijkbaar is met de bezwaren die geformuleerd zijn tegen de hierboven onderzochte amendementen.

¹⁹ Dit naast de hierboven geformuleerde kritiek in verband met de lacuneuze aard van de regeling inzake de vermelding in het Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals amendement nr. 3 daarin voorziet.

²⁰ In de Franse tekst schrijft men “arrêté” in plaats van “arrêt”.

Toch mag niet uit het oog verloren worden dat artikel 1, § 1, 1°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 al voorziet in een regeling voor voorlopige inschrijving in de bevolkingsregisters voor gevallen waartoe ook het geval beoogd in het amendement behoort. Het spreekt vanzelf dat onnodige herhalingen en inconsistenties in de ter zake toepasselijk regels voorkomen moeten worden.

2. Het voorliggende amendement strekt er eveneens toe te bepalen dat de gemeente, wanneer ze een aanvraag tot inschrijving in de bevolkingsregisters ontvangt met betrekking tot een goed dat onbewoonbaar verklaard is, “het parket onmiddellijk in kennis [stelt] van de identiteit van de eigenaar ervan, aangezien het een schending van artikel 433*decies* van het Strafwetboek betreft”.

Luidens de verantwoording die daarvoor wordt gegeven, strekt het amendement op dat punt ertoe een regeling in het leven te roepen “ter bestraffing van de eigenaar die zich niets gelegen laat aan de administratieve toestand van het pand dat hij te huur aanbiedt”.

In de verantwoording van het amendement wordt dat idee uiteengezet als volgt:

“Rekening houdend met de doorgaans kwetsbare sociale situatie van de huurders van panden die in slechte staat zijn en/of onbewoonbaar zijn verklaard, is het in dit geval belangrijk dat de in gebreke blijvende eigenaar strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld, alsook dat wordt toegezien op de toepassing van de strafwetgeving die voorziet in sancties tegen huisjesmelkers — een categorie waartoe de bedoelde eigenaars kunnen worden gerekend.”

Het amendement lijkt daarbij te berusten op het idee dat een gemeente mag oordelen dat elke eigenaar van een onbewoonbaar verklaard goed met betrekking waartoe zij een aanvraag tot inschrijving in de bevolkingsregisters ontvangt, een strafbaar feit pleegt zoals bedoeld in artikel 433*decies* van het Strafwetboek.

Dat is niet aanvaardbaar. Het staat immers verre van vast en het zou buitensporig zijn om te beweren dat elke eigenaar van een onbewoonbaar verklaard goed met betrekking waartoe een gemeente een aanvraag tot inschrijving in de bevolkingsregisters ontvangt, beschouwd mag worden als vallend onder het toepassingsgebied van artikel 433*decies* van het Strafwetboek, en dus als iemand “die rechtstreeks of via een tussenpersoon misbruik maakt van de kwetsbare toestand waarin een persoon verkeert ten gevolge van zijn onwettige of precaire administratieve toestand, zijn precaire sociale toestand, zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid door, met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren, een roerend goed, een deel ervan, een onroerend goed, een kamer of een andere in artikel 479 bedoelde ruimte, te verkopen, te verhuren of ter beschikking te stellen in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”.

Los daarvan dient eraan herinnerd te worden dat krachtens artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering “iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar (...) die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, (...) verplicht [is] daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen

worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.”

De vraag rijst of die bepaling in vele gevallen niet volstaat om het doel dat de stellers van het amendement nastreven te verwezenlijken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT