

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

5 MARS 1992

Proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique

(Déposée par Mme Cahay-André)

DEVELOPPEMENTS

La récente entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité (*Moniteur belge* du 3 septembre 1991) fut l'occasion de prendre acte, si besoin en était encore, du fait que dans nos sociétés, les nombreuses contingences d'ordre administratif, social et judiciaire exigent de tout un chacun qu'on puisse l'atteindre ou le localiser.

L'inscription aux registres de la population est à l'aune de telles exigences. Si De Page a toujours raison d'affirmer que « la jouissance des droits civils est indépendante de la fixation de l'individu dans l'espace » (1), il reste que les relations entre chaque

(1) H. De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Tome 2, *Les personnes*, volume I, 4ème édition, Bruxelles, Bruylant, 1990, n° 154, p. 162.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

5 MAART 1992

Voorstel van wet houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben

(Ingediend door mevrouw Cahay-André)

TOELICHTING

De recente inwerkingtreding van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten (*Belgisch Staatsblad* van 3 september 1991) heeft ons doen beseffen, indien dat nog nodig was, dat in onze tegenwoordige samenleving een ieder te bereiken moet zijn of gelokaliseerd moet kunnen worden met het oog op de talrijke administratieve, sociale en gerechtelijke gebeurlijkheden.

De inschrijving in de bevolkingsregisters is daartoe een probaat middel. De Page heeft weliswaar gelijk wanneer hij zegt dat « la jouissance des droits civils est indépendante de la fixation de l'individu dans l'espace » (1), maar toch is het zo dat de betrekkin-

(1) H. De Page, « *Traité élémentaire de droit civil belge* », Deel 2, « *Les personnes* », Band I, vierde uitgave, Brussel, Bruylant, 1990, nr. 154, blz. 162.

individu ne peuvent s'établir, s'entretenir et se régler que par le biais de la domiciliation: «S'il est loisible à l'homme d'agir à sa guise et où il lui plaît, il faut aussi qu'il existe un endroit où l'on puisse utilement le toucher, parce qu'il est présent, ou est censé l'être. Sans cet élément qui situe l'homme dans l'espace, (...), les rapports juridiques seraient essentiellement précaires» (1).

L'exposé des motifs de la loi précitée rejoint du reste ce propos:

«Support nécessaire en matière électorale, le registre de la population est également l'élément de base pour l'établissement des listes de milice, le contrôle de l'obligation scolaire, l'enrôlement fiscal, etc. De nombreuses administrations centrales y ont fait appel pour y introduire des informations supplémentaires: brevets de pension, permis de conduire, de travail, etc. Ces registres sont ainsi dans de nombreux cas devenus le lien entre ces administrations centrales et la population, la commune étant souvent l'intermédiaire obligé. L'inscription au registre de la population constitue fréquemment un élément de forme substantielle dans plusieurs réglementations» (2).

Cette énumération déjà longue est loin d'être exhaustive. Il faut y ajouter l'attribution de la compétence judiciaire, la centralisation des opérations liées à l'administration ou à la liquidation du patrimoine, la localisation des créances, le suivi des exploits, sommations, commandements, assignations, mesures de publicité d'ordre divers, etc. Au vu de tels enjeux, on comprend que le législateur exige de chacun qu'il soit inscrit au registre de la population. Il y va de son propre intérêt, comme de celui des tiers qui doivent pouvoir le contacter, et de nos administrations. Cette inscription obligatoire est même sanctionnée pénalement (voir article 7 de la loi).

Or, pareille obligation ne peut être remplie par tous. Au terme de la loi, l'inscription aux registres de la population suppose l'existence d'une résidence, en tant que lieu où l'on vit habituellement (article 3). C'est oublier que nombre de personnes en Belgique, et singulièrement dans les grandes villes, n'ont pas de résidence, ou viennent à la perdre. De ce fait, et par l'effet de la loi (voir la procédure de radiation de l'article 8), ces personnes vont également perdre le lien qui les rattachait à leur administration communale, et donc aux instances sociales et judiciaires.

gen tussen de individuen slechts tot stand kunnen komen en slechts kunnen worden voortgezet en geregeld via de woonplaats: «S'il est loisible à l'homme d'agir à sa guise et où il lui plaît, il faut aussi qu'il existe un endroit où l'on puisse utilement le toucher, parce qu'il est présent, ou est censé l'être. Sans cet élément qui situe l'homme dans l'espace, (...), les rapports juridiques seraient essentiellement précaires» (1).

De memorie van toelichting bij de bovenvermelde wet volgt overigens diezelfde gedachtengang:

«Het bevolkingsregister, dat een noodzakelijk hulpmiddel in verkiezingszaken is, is ook het basiselement voor het opmaken van de militielijsten, de controle op de schoolplicht, de belastinginschrijving, enz. Talrijke hoofdbesturen hebben er een beroep op gedaan om er bijkomende informatie in aan te brengen: pensioenbrevetten, rijbewijzen, werkvergunningen, enz. Zo zijn deze registers in talrijke gevallen de schakel tussen die hoofdbesturen en de bevolking geworden, terwijl de gemeente dikwijls de verplichte tussenpersoon was. De inschrijving in het bevolkingsregister is dikwijls een substantieel vormelement in verscheidene reglementeringen» (2).

Deze reeds lange opsomming is ver van volledig. Men kan er nog de toewijzing van rechtsbevoegdheid aan toevoegen, evenals het centraliseren van de verichtingen met betrekking tot het beheer en de vereffening van het vermogen, de lokalisering van schuldverordeningen, de opvolging van exploten, aanmaningen, bevelen, dagvaardingen, allerhande maatregelen in verband met openbaarmaking, enz. In het licht van de enorme weerslag van de maatregel op zoveel verschillende terreinen is het begrijpelijk dat de wetgever eist dat een ieder in het bevolkingsregister wordt ingeschreven. Dat gebeurt in zijn eigen belang en in het belang van derden, die met de betrokkene contact moeten kunnen leggen alsmede in het belang van onze bestuursorganen. Niet-naleving van deze verplichte inschrijving wordt strafrechtelijk gestraft (zie artikel 7 van de wet).

Niet iedereen kan evenwel een dergelijke verplichting nakomen. Naar luid van de wet wordt bij inschrijving in de bevolkingsregisters aangenomen dat er een verblijfplaats is, d.w.z. een plaats waar men gewoonlijk leeft (artikel 3). Dat betekent dat men vergeet dat een aantal mensen in België, en in het bijzonder in de grote steden, geen verblijfplaats hebben of die verblijfplaats verloren hebben. Daardoor en door de gevolgen van de wet (zie de procedure tot afvoering van de bevolkingsregisters in artikel 8) zullen deze mensen de band met hun gemeentebestuur en

(1) Ibid, n° 155, p. 163.

(2) Doc. parl. Sénat, Session 1990-1991, 1150-1, p. 2.

(1) Ibid, nr. 155, blz. 163.

(2) Gedr. St. Senaat 1990-1991, 1150-1, blz. 2.

Elles éprouveront de grandes difficultés pour se procurer les pièces administratives nécessaires à l'exercice de leurs droits. De même, les tiers ne sauront plus entrer en contact avec elles. Coupées de l'administration et des autres administrés, elles se marginaliseront de plus en plus ou tenteront de recourir à des subterfuges aussi boiteux que provisoires (fausse domiciliation) à seule fin de récupérer le bénéfice d'une inscription perdue.

Il s'agit de porter remède à de telles situations, tout d'abord dans l'intérêt de ces personnes, qui ne peuvent respecter le prescrit légal à défaut de remplir la condition préalable de résidence, et dont l'état infractionnel est donc fatal; dans l'intérêt des tiers ensuite, créanciers, adversaires en justice, ou autres; dans l'intérêt de l'administration enfin, pour renforcer l'exactitude de son contrôle et l'efficacité de ses services.

Pour ces raisons, il est proposé de modifier la loi relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, en vue d'assurer l'inscription obligatoire aux registres de la population des personnes qui n'ont pas de résidence en Belgique.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Il est proposé que les Belges ou les étrangers admis ou autorisés à s'établir en Belgique, et qui n'ont pas ou qui n'ont plus de résidence au sens de l'article 3 de cette loi, aient l'obligation de s'inscrire aux registres de la population de la commune où ils ont l'habitude de vivre. Cette inscription mentionnera, au titre de résidence principale, la maison communale de cette commune.

Il est donc question, par le biais de cette fiction administrative, de réaliser une sorte d'élection de domicile obligatoire et générale, afin d'assurer la survie sociale de l'individu.

Pareille inscription permettra de dépenaliser le défaut de résidence. Pour ceux qui la requièrent, elle maintiendra leur attachement à l'administration et la localisation relativement certaine des individus. Ceux-ci pourront utilement demander à la commune de leur inscription les pièces administratives dont ils auront besoin; les tiers pourront les y contacter; dans le cadre des procédures judiciaires, ils satisferont à la notion de domicile telle qu'exprimée par l'article 36 du Code judiciaire.

dus ook met de sociale en gerechtelijke instanties verliezen. Zij zullen heel wat moeilijkheden onderkennen om de administratieve stukken te kunnen bemachtigen die nodig zijn voor de uitoefening van hun rechten. Bovendien zullen derden zich niet meer met hen in verbinding kunnen stellen. Afgesneden als zij zijn van het bestuur en van de andere bestuursorganen zullen zij steeds meer in de marginaliteit terechtkomen of zullen zij hun toevlucht nemen tot onzekere en voorlopige noodoplossingen (fictieve woonplaats) ten einde de voordelen te genieten die een inschrijving in de bevolkingsregisters meebrengt.

Dergelijke toestanden moeten worden verholpen, in de eerste plaats in het belang van die personen die de wettelijke voorschriften ter zake niet kunnen naleven omdat zij niet voldoen aan de voorafgaande voorwaarde met betrekking tot de verblijfplaats. Voor hen is de illegale toestand waarin zij leven immers noodlottig. Voorts moet worden opgetreden in het belang van derden zoals schuldeisers, tegenpartijen in een geding of anderen, alsmede in het belang van het bestuur met het oog op een juistere controle en een grotere doeltreffendheid van zijn diensten.

Daarom wordt voorgesteld de wet betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten te wijzigen ten einde de verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van personen die in België geen verblijfplaats hebben, te waarborgen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Voorgesteld wordt de Belgen of de vreemdelingen die in België zijn toegelaten of gemachtigd zijn zich in België te vestigen en die geen verblijfplaats in de zin van artikel 3 van de wet hebben of er geen meer hebben, te verplichten zich in te schrijven in de bevolkingsregisters van de gemeente waar zij gewoonlijk leven. Die inschrijving moet vermelden dat het gemeentehuis van die gemeente hun hoofdverblijfplaats is.

Door deze administratieve fictie wordt een verplichte en algemene woonplaatskeuze ingevoerd zodat het individu sociaal kan overleven.

Een dergelijke inschrijving maakt het mogelijk dat het niet hebben van een woonplaats uit de strafrechtelijke sfeer wordt gehaald. Voor hen die erom vragen, handhaaft ze de band met de overheid en de vrij nauwkeurige lokalisering van de individuen. Die personen kunnen in de gemeente waar ze zijn ingeschreven, de administratieve stukken verkrijgen die ze nodig hebben; derden kunnen er met hen contact leggen; in het kader van de rechtspleging voldoen zij aan het begrip woonplaats, zoals het wordt bepaald door artikel 36 van het Gerechtelijk Wetboek.

Articles 2, 3 et 4

Afin d'éviter la double inscription ou des inscriptions abusives ou intéressées, le Roi devra fixer les mesures de contrôle auxquelles il sera automatiquement procédé à l'égard de ces inscriptions et de leur confirmation. On pense au contrôle exercé par le biais du Registre national, et éventuellement à une enquête effectuée au dernier domicile ou à la dernière résidence connus.

De même, le Roi déterminera les mentions particulières qui devront figurer sur la carte d'identité délivrée aux personnes ayant réclamé cette inscription.

Enfin, en cas de difficultés ou de contestations au sujet de l'inscription, le ministre de l'Intérieur aura charge de déterminer le lieu d'inscription, conformément à la procédure mise en place par l'article 8 de la loi.

P. CAHAY-ANDRE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

A l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, il est ajouté un troisième alinéa, rédigé comme suit :

« De même, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume, mais qui n'ont pas ou qui n'ont plus de résidence, doivent être inscrits aux registres de la population de la commune sur le territoire de laquelle ils vivent habituellement. Pour ces personnes, la résidence principale est censée se trouver aux bureaux de l'administration communale du lieu d'inscription. »

Art. 2

A l'article 2 de la même loi, il est ajouté un troisième alinéa, rédigé comme suit :

« Il fixe enfin les contrôles auxquels il doit être procédé pour l'application de l'article 1^{er}, alinéa 3. »

Artikelen 2, 3 en 4

Ten einde de dubbele inschrijving dan wel verkeerde of op eigen belang berekende inschrijvingen te vermijden, moet de Koning de controlemaatregelen bepalen die zullen worden toegepast op die inschrijvingen en hun bekrachtiging. Daarbij denken men aan de controle die via het Rijksregister kan worden uitgeoefend en eventueel aan een onderzoek dat wordt verricht in de laatste bekende woonplaats of in de laatste bekende verblijfplaats.

De Koning bepaalt eveneens de bijzondere vermeldingen die moeten voorkomen op de identiteitskaart die wordt afgegeven aan de aanvragers van die inschrijving.

Bij moeilijkheden of betwistingen in verband met de inschrijving bepaalt de minister van Binnenlandse Zaken de plaats van inschrijving conform de procedure waarin artikel 8 van de wet voorziet.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wordt aangevuld met een derde lid, luidende :

« Ook de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten zijn of gemachtigd om zich in het Rijk te vestigen, maar die geen verblijfplaats hebben of geen verblijfplaats meer hebben, moeten worden ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente waarin zij gewoonlijk leven. De kantoren van het gemeentebestuur van de inschrijvingsplaats worden geacht hun hoofdverblijfplaats te zijn. »

Art. 2

Artikel 2 van dezelfde wet wordt aangevuld met een derde lid, luidende :

« Ten slotte bepaalt Hij het toezicht op de toepassing van artikel 1, derde lid. »

Art. 3

A l'article 6, § 3, de la même loi, entre la première et la seconde phrase, il est ajouté la phrase suivante :

« Il détermine les mentions spéciales devant figurer sur les cartes d'identité délivrées en application de l'article 1^{er}, alinéa 3. »

Art. 4

A l'article 8, § 1^{er}, de la même loi, le premier alinéa est remplacé comme suit :

« En cas de difficultés ou de contestations en matière de résidence principale ou dans l'application de l'article 1^{er}, alinéa 3, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions détermine le lieu de résidence ou le lieu d'inscription après avoir fait procéder au besoin à une enquête sur place. »

P. CAHAY-ANDRE.

Art. 3

In artikel 6, § 3, van dezelfde wet wordt, tussen de eerste en de tweede volzin, de volgende zin ingevoegd :

« Hij bepaalt de bijzondere vermeldingen die moeten voorkomen op de identiteitskaarten die met toepassing van artikel 1, derde lid, worden afgegeven. »

Art. 4

In artikel 8, § 1, van dezelfde wet wordt het eerste lid vervangen als volgt :

« Bij moeilijkheden of betwistingen in verband met de hoofdverblijfplaats of de toepassing van artikel 1, derde lid, bepaalt de minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort, de verblijfplaats of de inschrijvingsplaats nadat hij, zo nodig, een onderzoek ter plaatse heeft laten verrichten. »