

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 januari 2008

WETSVOORSTEL

**tot beteugeling van de verhuring van
onbewoonbare woningen en tot wijziging
van de bepalingen betreffende de inschrijving
in de bevolkingsregisters**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 43.854/2**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 janvier 2008

PROPOSITION DE LOI

**réprimant la location de logements
insalubres et modifiant les dispositions
relatives à l'inscription aux registres
de la population**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 43.854/2**

Voorgaand document:

Doc 52 **0256/ (2007/2008):**

001: Wetsvoorstel van de heer Vandenhove.

Document précédent:

Doc 52 **0256/ (2007/2008):**

001: Proposition de loi de M. Vandenhove.

cdH	:	centre démocrate Humaniste
CD&V–N–VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
FN	:	Front National
LDD	:	Lijst Dedecker
MR	:	Mouvement Réformateur
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
PS	:	Parti Socialiste
sp.a - spirit	:	Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.
VB	:	Vlaams Belang

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN :	Plenum
COM :	Commissievergadering
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Séance plénière
COM :	Réunion de commission
MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 november 2007 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot beteugeling van de verhuring van onbewoonbare woningen en tot wijziging van de bepalingen betreffende de inschrijving in de bevolkingsregisters» (Parl. St., Kamer, 2007-2008, DOC 52 0256/001)», heeft op 11 januari 2008 het volgende advies gegeven:

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 het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bevoegdheid van de federale overheid

Algemene beschouwingen

1. Het onderzochte wetsvoorstel voorziet in verschillende maatregelen bestemd om de doelmatigheid te garanderen van de regels inzake de veiligheid en de bewoonbaarheid van woningen die bedoeld zijn voor verhuring of die ter beschikking worden gesteld van andere personen dan de eigenaar ervan.

Gelet op de bevoegdheden inzake huisvesting die artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toekennen aan de gewesten, moet worden onderzocht of die bepalingen wel degelijk vallen onder de bevoegdheden die federaal zijn gebleven.

Tal van arresten van het Grondwettelijk Hof hebben immers beschouwd dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en de gewesten volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de impliciete bevoegdheden die hun zijn erkend op basis van artikel 10 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980¹. Deze overwegingen gelden eveneens met betrekking tot de huisvesting². Het Grondwettelijk Hof preciseert tevens dat,

¹ Deze jurisprudentie is reeds vastgelegd in arrest nr. 25/1986 van 26 juni 1986, 2.B.1; zie, voor recentere arresten, bv. nr. 172/2006 van 22 november 2006, B.6, en nr. 48/2007 van 21 maart 2007, B.6.

² Grondwettelijk Hof, nr. 49/1988, 10 maart 1988, 2.B.1; nr. 36/1995, 25 april 1995, B.3; nr. 73/1998, 17 juni 1998, B.7.3; nr. 40/1999, 30 maart 1999, B.8.3; nr. 67/2003, 14 mei 2003, B.2.2; nr. 69/2005, 20 april 2005, B.10.1. Zie eveneens advies 34.905/VR van 18 februari 2003, dat in punt 2 hierna wordt weergegeven.

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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, DOC 52 0256/001)», a donné le 11 janvier 2008 l'avis suivant:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 de la proposition, 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, la proposition appelle les observations ci-après.

La compétence de l'autorité fédérale

Considérations générales

1. La proposition de loi à l'examen envisage diverses mesures tendant à assurer l'effectivité des règles relatives à la sécurité et l'habitabilité des immeubles donnés en location ou mis à la disposition d'autres personnes que leur propriétaire.

Eu égard aux compétences en matière de logement attribuées aux régions par l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il y a lieu d'examiner si ces dispositions relèvent bien des compétences demeurées fédérales.

De très nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle ont en effet considéré que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en ont pas disposé autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières relevant de leurs compétences, sans préjudice des compétences implicites qui leur sont reconnues sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée¹. Ces considérations s'appliquent également en matière de logement². La Cour constitutionnelle précise également que, «(s)auf dispositions contraires, le législateur spécial

¹ Jurisprudence inaugurée dès l'arrêt n° 25/1986, du 26 juin 1986, 2.B.1; voir, plus récemment, par exemple, les arrêts n° 172/2006, du 22 novembre 2006, B.6, et n° 48/2007, du 21 mars 2007, B.6.2

² C.C., n° 49/1988, 10 mars 1988, 2.B.1; n° 36/1995, 25 avril 1995, B.3; n° 73/1998, 17 juin 1998, B.7.3; n° 40/1999, 30 mars 1999, B.8.3; n° 67/2003, 14 mai 2003, B.2.2; n° 69/2005, 20 avril 2005, B.10.1. Voir aussi l'avis 34.905/VR du 18 février 2003, reproduit ci-après, au n° 2.

«(b)ehoudens andersluidende bepalingen (...), de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten (heeft) overgedragen»³, onder meer inzake de huisvesting⁴.

2. De verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben, toen de Raad om advies is gevraagd omtrent een voorstel van wet tot invoering van de verplichting om optische rookdetectoren te plaatsen in nieuw te bouwen woningen⁵, het volgende uiteengezet met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden inzake het veiligheidsbeleid, inzonderheid het beleid inzake brandbeveiliging:

«Geen enkele bepaling uit de Grondwet of uit de wetten houdende organisatie van de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, draagt het regelen van (het beleid inzake brandbeveiliging) uitdrukkelijk op aan de gemeenschappen of aan de gewesten. In beginsel behoort die aangelegenheid dus nog tot de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid.

Gelet evenwel op het verband tussen die aangelegenheid en bepaalde aan de gemeenschappen en gewesten opgedragen bevoegdheden, heeft het Arbitragehof het volgende gepreciseerd: «Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvoeren van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980»; voorts heeft het gesteld dat het beleid met betrekking tot de veiligheid, meer bepaald de brandbeveiliging, bijgevolg geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven. Het Hof heeft geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om de basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, maar dat de gemeenschappen en de gewesten toch bevoegd zijn tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de gebouwen, inrichtingen en instellingen die onder hun bevoegdheid vallen; zij zijn dus bevoegd om in dat geval «de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.»⁶

Wat bepaaldelijk de verdeling van de bevoegdheden betreft inzake het vaststellen van normen voor brandbeveiliging in woningen, heeft het Hof in zijn arrest nr. 49 van 10 maart 1988 eerst eraan herinnerd dat luidens artikel 6, § 1, I, 1°, en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming

a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées»³, notamment en matière de logement⁴.

2. Saisie d'une demande d'avis sur une proposition de loi instaurant l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans les nouvelles habitations⁵, la section de législation du Conseil d'État a exposé ce qui suit, en chambres réunies, sur la répartition des compétences en matière de politique de sécurité, en ce qui concerne notamment la protection contre l'incendie:

«Aucune disposition de la Constitution ou des lois organisant la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions n'attribue de manière expresse le règlement de (la politique de protection contre l'incendie) aux communautés ou aux régions. Elle est donc restée en principe parmi les compétences résiduelles de l'autorité nationale.

Compte tenu toutefois du lien entre cette matière et certaines compétences attribuées aux communautés et aux régions, la Cour d'arbitrage a précisé que «le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980», et qu'en conséquence la politique en matière de sécurité, plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement fédérale. La Cour a considéré que l'autorité fédérale est compétente pour édicter les normes de base, c'est-à-dire celles qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, mais que les communautés ou les régions sont habilitées à régler les aspects de sécurité qui sont spécifiques aux constructions, établissements et institutions relevant de leurs compétences; elles ont le pouvoir en ce cas d'«adapter et compléter les normes de base, sans mettre celles-ci en péril»⁶.

En ce qui concerne plus particulièrement la répartition des compétences en matière d'énonciation des normes de protection contre l'incendie en matière de logement, la Cour, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 6, § 1^{er}, I, 1°, et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

³ Bijvoorbeeld: Grondwettelijk Hof, nr. 2/1997, 16 januari 1997, B.3.1; nr. 42/1997, 14 juli 1997, B.11; nr. 57/2002, B.4; nr. 42/2005, 23 februari 2005, B.6; nr. 69/2005, 20 april 2005, B.10.1; nr. 87/2006, 24 mei 2006, B.6; nr. 172/2006, 22 november 2006, B.6.

⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 49/1988, 10 maart 1988, 2.B.1; nr. 36/1995, 25 april 1995, B.3; nr. 73/1998, 17 juni 1998, B.7.3; nr. 40/1999, 30 maart 1999, B.8.3.

⁵ Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2296/1.

⁶ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 0171 Deze rechtspraak vloeit voort uit de arresten nrs. 40 van 15 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 41 van 29 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 49 van 10 maart 1988 (cons. 2.B.2) en 67 van 9 november 1988 (cons. 9.B.).»

³ Par exemple: C.C., n° 2/1997, 16 janvier 1997, B.3.1; n° 42/1997, 14 juillet 1997, B.11; n° 57/2002, B.4; n° 42/2005, 23 février 2005, B.6; n° 69/2005, 20 avril 2005, B.10.1; n° 87/2006, 24 mai 2006, B.6; n° 172/2006, 22 novembre 2006, B.6.

⁴ C.C., n° 49/1988, 10 mars 1988, 2.B.1; n° 36/1995, 25 avril 1995, B.3; n°s 73/1998, 17 juin 1998, B.7.3; 40/1999, 30 mars 1999, B.8.3.

⁵ Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2296/1.

⁶ Note 1 de l'avis cité : Cette jurisprudence résulte des arrêts n°s 40 du 15 octobre 1987 (cons. 2.B.2), 41 du 29 octobre 1987 (cons. 2.B.3), 49 du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2), et 67 du 9 novembre 1988 (cons. 9.B.).»

der instellingen, de gewesten bevoegd zijn inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en inzake huisvesting, en daarna het volgende gesteld (cons. 2.B.2):

«Het beleid inzake brandbeveiliging van de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven. Dit beleid vertoont immers, omwille van de bijzondere bestemming van die gebouwen, specifieke aspecten. Is de nationale overheid bevoegd om inzake brandbeveiliging basishnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is, toch zijn de Gewesten bevoegd tot het regelen van de aspecten van de brandbeveiliging die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, met name om de nationale basishnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.»⁷.

3. Voorts volgt uit artikel 6, § 1, IV, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit artikel 4, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, dat aan de gewesten «de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid» toevertrouwt, dat het vaststellen van de regels toepasselijk inzake de bewoonbaarheid van de woningen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Deze bevoegdheid moet immers in haar geheel worden beschouwd, zoals reeds is uiteengezet in punt 1 hierboven.

4. Elk van de bepalingen van het voorstel wordt hierna onderzocht in het licht van de vorenstaande overwegingen.

Zo rijst onder meer de vraag of het invoegen van regels inzake de woningen, inzonderheid wat de veiligheid en de bewoonbaarheid ervan betreft, in wetgevende of verordenende regelingen betreffende aangelegenheden die federaal zijn gebleven, voldoende is om die regels als een federale materie te kunnen bestempelen.

Artikel 2

5. Artikel 2 strekt ertoe de burgemeester in de mogelijkheid te stellen de vrederechter te verzoeken het uitvoeren van werkzaamheden te bevelen zodat de gebouwen of delen ervan die verhuurd of «ter beschikking gesteld» worden en die niet beantwoorden aan de «wettelijke voorschriften inzake veiligheid of bewoonbaarheid», daarmee in overeenstemming worden gebracht. Die werkzaamheden en de eventuele kosten om de bewoner tijdens de duur ervan elders te huisvesten, zijn voor rekening van de eigenaar.

6. Deze bepaling houdt rechtstreeks verband met een aspect van de regelgeving inzake de voor bewoning bestemde gebouwen die in die hoedanigheid verhuurd of «ter beschikking gesteld» worden. Ze bevat een maatregel die hoofdzakelijk

⁷ Advies 34.905/VR, op 18 februari 2003 in verenigde kamers verstrekt omtrent een voorstel van wel tot invoering van de verplichting om optische rookdetectoren te plaatsen in nieuw te bouwen woningen (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2296/2).

les régions étaient compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de logement, a considéré ce qui suit dans son arrêt n° 49, du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2):

«La politique en matière de protection contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation n'est pas demeurée purement nationale. Elle présente en effet, en raison de la destination particulière de ces immeubles, des aspects spécifiques. Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base en matière de protection contre l'incendie, à savoir des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Régions sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.»⁷.

3. Par ailleurs, il résulte de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, qui attribue aux régions «le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques», que la détermination des règles applicables en matière d'habitabilité des logements relève de la compétence régionale.

Cette compétence doit en effet être considérée dans toute son étendue, ainsi qu'il a déjà été exposé ci-avant, au n° 1.

4. Chacune des dispositions de la proposition est examinée ci-après, à la lumière des considérations qui précèdent.

La question se pose notamment de savoir si l'insertion de règles relatives aux logements, spécialement quant à leur sécurité et leur habitabilité, dans des dispositifs législatifs ou réglementaires relatifs à des matières demeurées fédérales suffit à qualifier ces règles comme relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Article 2

5. L'article 2 tend à permettre au bourgmestre de requérir du juge de paix qu'il ordonne la réalisation de travaux en vue de mettre en conformité avec «les prescription légales en matière de sécurité ou d'habitabilité» les parties d'immeubles ou les immeubles donnés en location ou «mis à la disposition» qui n'y répondent pas. Ces travaux et les éventuels frais de relogement pendant leur durée seraient à la charge du propriétaire.

6. Cette disposition a pour objet direct un aspect de la réglementation des immeubles affectés au logement et donnés à ce titre en location ou «mis à la disposition». Elle contient une mesure qui, pour l'essentiel, se rattache à la police spéciale

⁷ Avis 34.905/VR, donné en chambres réunies le 18 février 2003 sur une proposition de loi instaurant l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans les nouvelles habitations (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2296/2).

ressorteert onder de bijzondere politie over de huisvesting: ze betreft inzonderheid de macht waarover de burgemeester beschikt ten aanzien van de eigenaar van de betrokken woningen, terwijl de weerslag van het dispositief op het huurrecht of op andere civielrechtelijke regels, bepaaldelijk op het stuk van het verband tussen de eigenaar en de huurder of de persoon aan wie een woning is «ter beschikking gesteld», marginaal is en zich beperkt tot de vraag voor wiens rekening de kosten zijn voor het elders huisvesten van de huurder of de laatstgenoemde persoon.

Regelgeving die zich beperkt tot de betrekkingen tussen de eigenaar van een woning en de overheid ressorteert in beginsel onder de bevoegdheid van de gewesten op het stuk van het huisvestingsbeleid⁸.

Vermits de bevoegdheid van de gewesten op het stuk van de huisvesting voorts uitgeoefend kan worden ten aanzien van categorieën van woningen, waaronder de verhuurde of «ter beschikking gestelde» woningen begrepen kunnen zijn⁹, valt artikel 2 dus onder de bevoegdheid van de gewesten en gaat het bijgevolg de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.

Artikel 3

7. Artikel 3 bevat een strafbepaling die straffen stelt op het misbruik maken van de precaire financiële of sociale situatie van een persoon teneinde hem rechtstreeks of via een tussenpersoon een gebouw of een deel ervan te verhuren of ter beschikking te stellen dat krachtens een rechterlijke of administratieve beslissing niet beantwoordt aan de wettelijke voorschriften inzake veiligheid of woonbaarheid.

8. Artikel 3 betreft, net zoals de vorige bepaling, alleen de gedragingen van de eigenaars van woningen, doch niet de betrekkingen tussen deze laatsten en hun huurders of de personen aan wie een woning is «ter beschikking gesteld», zelfs indien het strafbare feit gepleegd is naar aanleiding van verhuring of «terbeschikkingstelling». Dit artikel vormt de strafrechtelijke tenlastelegging – in het specifieke geval van «misbruik van de precaire financiële of sociale situatie» – van gedragingen die schending opleveren van de «wettelijke voorschriften inzake veiligheid of woonbaarheid», in verband waarmee in de punten 2 en 6 hierboven is uiteengezet dat ze hoofdzakelijk een gewestmaterie betreffen.

⁸ Grondwettelijk Hof, nr. 67/2003, 14 mei 2003, B.3; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/1998, 17 juni 1998, B.12.2.

⁹ Zie in die zin advies 43.853, dat heden is verstrekt omtrent een voorstel van wet tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan tenminste voldaan moet zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en woonbaarheid, teneinde een rookmelder verplicht te maken (Gedr. Stuk, Kamer, 2007-2008, nr. 52-255/1), alsmede de erin geciteerde jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof en van de afdeling wetgeving van de Raad van State, inzonderheid in punt 4 ervan.

du logement: elle concerne principalement les pouvoirs du bourgmestre à l'égard du propriétaire des logements concernés, l'incidence du dispositif sur le droit du bail ou sur d'autres règles du droit civil, en ce qui concerne la relation entre le propriétaire et le locataire ou la personne concernée par la «mise à la disposition», étant marginale, limitée à la question de la prise en charge des frais du relogement du locataire ou de cette personne.

Une réglementation limitée aux rapports entre les propriétaires de logement et l'autorité publique relève en principe de la compétence régionale en matière de politique du logement⁸.

Comme par ailleurs la compétence régionale en matière de logement peut s'exercer à l'égard de catégories de logements, ce qui peut inclure ceux donnés en location ou ceux «mis à la disposition»⁹, l'article 2 relève donc des compétences des régions et excède en conséquence les compétences de l'autorité fédérale.

Article 3

7. L'article 3 contient une disposition pénale incriminant l'abus de la situation financière ou sociale précaire d'une personne en vue de lui donner en location ou de mettre à sa disposition une partie d'immeuble ou un immeuble qui a été déclaré non conforme aux prescriptions légales en matière de sécurité et d'habitabilité par une décision judiciaire ou administrative.

8. Comme la disposition précédente, l'article 3 ne concerne que le comportement des propriétaires de logements et non la relation entre ces derniers et leurs locataires ou les personnes concernées par une «mise à disposition», même si c'est à l'occasion d'une location ou d'une «mise à disposition» que l'infraction peut être commise. Il constitue l'incrimination pénale, dans l'hypothèse spécifique de «l'abus de la situation financière ou sociale précaire», d'un comportement constitutif de violation des «prescriptions légales en matière de sécurité et d'habitabilité» dont il a été exposé ci-avant, sous les nos 2 et 6, qu'elles relèvent pour l'essentiel des compétences régionales.

⁸ C.C. n° 67/2003, 14 mai 2003, B.3; voir aussi C.C. n° 73/1998, 17 juin 1998, B.12.2.

⁹ Voir en ce sens l'avis 43.853/2, donné ce jour, sur une proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, en vue de rendre obligatoire l'installation d'un détecteur de fumée (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, n° 52-255/1) et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la section de législation du Conseil d'État qu'il cite, spécialement sous le n° 4.

Artikel 11 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:

«Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen (...).»

Een strafbepaling ressorteert accessoir aan de gedragingen die ze strafbaar stelt, onder de overheid die bevoegd is om die aangelegenheid te regelen.

Daaruit volgt dat artikel 3, net als artikel 2, een gewest-materie betreft en bijgevolg de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaat.

Artikelen 4 en 5

9.1. De artikelen 4 en 5 strekken ertoe de wettelijke en bestuurlijke voorschriften inzake het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister te wijzigen.

9.2. Artikel 1, § 1, eerste lid, 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 luidt als volgt:

«In elke gemeente worden gehouden:

1° bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register;

2° een wachtregister waarin worden ingeschreven op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, de vreemdelingen die een asielaanvraag indienen en die niet in een andere hoedanigheid in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven.»

Artikel 3 van dezelfde wet bepaalt thans:

«De hoofdverblijfplaats is 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.

De Koning stelt de aanvullende regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf en het referentieadres.»

Artikel 4 van het voorstel strekt ertoe deze laatste bepaling aan te vullen met een nieuw derde lid, luidende:

En vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée,

«dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements (...).»

Accessoire au comportement qu'elle incrimine, une disposition pénale relève de la compétence du niveau de pouvoir compétent pour le régler.

Il en résulte que, comme l'article 2, l'article 3 relève des compétences régionales et excède en conséquence les compétences de l'autorité fédérale.

Articles 4 et 5

9.1. Les articles 4 et 5 tendent à modifier le dispositif légal et réglementaire en matière de registre de la population et de registre des étrangers.

9.2. L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 est ainsi rédigé:

«Dans chaque commune, sont tenus:

1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2°;

2° un registre d'attente dans lequel sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, les étrangers qui introduisent une demande d'asile et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population.»

L'article 3 de la même loi dispose actuellement ce qui suit:

«La résidence principale est 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.

Le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale et l'adresse de référence.»

L'article 4 de la proposition tend à compléter cette dernière disposition par un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit:

«Als hoofdverblijfplaats kan niet in aanmerking komen een gebouw of een onderdeel ervan dat niet beantwoordt aan de wettelijke voorschriften inzake veiligheid of woonbaarheid.»

9.3. Artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister regelt de administratieve procedure van inschrijving in de registers. Paragraaf 8 van deze bepaling luidt thans als volgt:

«De gemotiveerde beslissing tot niet-inschrijving wordt ter kennis gebracht van de betrokkene.»

Artikel 5 van het voorstel strekt ertoe deze tekst aan te vullen met een nieuw lid, luidende:

«De eigenaar van het gebouw wordt in kennis gesteld van de beslissing tot niet-inschrijving. De kennisgeving bevat de bepalingen van de artikelen 2 en 3 van de wet van (...) tot beteugeling van de verhuring van onbewoonbare woningen en tot wijziging van de bepalingen betreffende de inschrijving in de bevolkingsregisters»¹⁰.

10.1. De politie over de inschrijving van personen die in België verblijven is een materie die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren. Het betreft wetgeving die verband houdt met de algemene bestuurlijke politie, die deze strekking moet behouden en die daartoe de regels moet bevatten op basis waarvan de plaats van administratieve inschrijving wordt bepaald van personen die in België verblijven.

De politie over de huisvesting heeft een totaal verschillende strekking. Hierboven, inzonderheid in de punten 2 en 3, is eraan herinnerd dat de politie over de huisvesting ressorteert onder de gewesten, met inachtneming - wat de veiligheidsregels betreft, onder meer de voorschriften inzake brandbeveiliging - van de basisnormen uitgevaardigd door de federale overheid.

Wetgeving inzake de administratieve inschrijving van personen die in België verblijven, kan in voorkomend geval alleen bepalingen bevatten die onder een bijzondere politie vallen, mits ook deze politie onder de federale overheid ressorteert.

Het voorgestelde artikel 3, derde lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991 (artikel 4 van het voorstel), heeft niet hoofdzakelijk tot doel het begrip «hoofdverblijfplaats» te kwalificeren, dat een feitelijke situatie betreft waaraan artikel 1, § 1, van dezelfde wet juridische gevolgen verbindt wat betreft de verplichting tot inschrijving in de desbetreffende registers. De strekking ervan bestaat er veeleer in een grondregel voor te schrijven met betrekking tot de kwaliteit van de woningen, meer in het bijzonder de veiligheid en de woonbaarheid ervan.

Artikel 4 van het voorstel valt bijgevolg niet onder de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de plaats van administratieve inschrijving van personen die in België verblijven, maar wel onder de bevoegdheid van de gewesten op het stuk van de huisvesting.

¹⁰ Het betreft de artikelen 2 en 3 van het onderzochte voorstel.

«Un immeuble ou une partie d'immeuble qui ne répond pas aux prescriptions légales en matière de sécurité et d'habitabilité ne peut pas servir de résidence principale.»

9.3. L'article 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers règle la procédure administrative d'inscription dans les registres. Le § 8 de cette disposition est actuellement rédigé comme suit:

«La décision motivée de non-inscription est portée à la connaissance de l'intéressé.»

L'article 5 de la proposition envisage de compléter ce texte par un alinéa nouveau, ainsi libellé:

«Le propriétaire de l'immeuble reçoit notification de la décision de non-inscription. La notification reproduit le texte des dispositions des articles deux et trois de la loi du ... réprimant la location de logements inhabitables et modifiant les dispositions relatives à l'inscription aux registres de la population»¹⁰.

10.1. La police de l'inscription des personnes résidant en Belgique est demeurée de la compétence fédérale à titre résiduel. Il s'agit d'une législation se rattachant à la police administrative générale, qui doit conserver pareil objet et contenir à ce titre les règles permettant de déterminer le lieu d'inscription administrative des personnes résidant en Belgique.

La police du logement a un tout autre objet. Il a été rappelé plus haut, spécialement sous les nos 2 et 3, que la police du logement appartient aux régions, dans le respect, s'agissant des règles de sécurité, notamment de celles relatives à la protection contre l'incendie, des normes de base édictées par l'autorité fédérale.

Une législation relative à l'inscription administrative des personnes résidant en Belgique ne peut inclure, le cas échéant, des dispositions relevant de polices spéciales que pour autant que celles-ci relèvent également de la compétence fédérale.

L'article 3, alinéa 3, en projet de la loi du 19 juillet 1991, précitée, (article 4 de la proposition) n'a pas pour objet principal de qualifier la notion de «résidence principale», qui porte sur une situation de fait à laquelle l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la même loi attache des effets juridiques quant à l'obligation d'inscription dans les registres concernés. Son objet consiste plutôt à prescrire une règle de fond portant sur la qualité des logements, plus spécialement sur leur sécurité et leur habitabilité.

L'article 4 de la proposition ne relève dès lors pas de la compétence fédérale en matière de détermination du lieu d'inscription administrative des personnes résidant en Belgique, mais bien de la compétence régionale en matière de logement.

¹⁰ Il s'agit des articles 2 et 3 de la proposition à l'examen.

De federale overheid kan bijgevolg geen zodanige bepaling invoegen in wetgeving die, zoals de voornoemde wet van 19 juli 1991, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Bijgevolg gaat artikel 4 van het voorstel de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.

10.2. Hetzelfde geldt voor het nieuwe tweede lid van artikel 7, § 8, van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juli 1992 (artikel 5 van het voorstel), dat in het verlengde ligt van de bepalingen vervat in de artikelen 2, 3 en 4 van het onderzochte voorstel.

Om de hierboven uiteengezette redenen is de omstandigheid dat de voorgestelde tekst wordt ingevoegd in regelgeving waarvoor de federale overheid bevoegd is, niet bepalend voor de vraag welke overheid voor die materie bevoegd is.

Bijgevolg gaat artikel 5 de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.

Conclusie

11. De bepalingen van het onderzochte voorstel behoren alle, wat hun strekking betreft, tot de bevoegdheid van de gewesten¹¹.

Het voorstel kan derhalve niet door de federale wetgever worden aangenomen en zal dan ook niet nader worden onderzocht.

En conséquence, l'autorité fédérale ne peut insérer une disposition ayant cet objet dans une législation qui, comme la loi du 19 juillet 1991, précitée, est de compétence fédérale.

L'article 4 de la proposition excède en conséquence les compétences fédérales.

10.2. Il en va de même en ce qui concerne l'alinéa 2 nouveau de l'article 7, § 8, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, précité (article 5 de la proposition), qui constitue le prolongement des dispositions envisagées aux articles 2, 3 et 4 de la proposition à l'examen.

Pour les motifs qui viennent d'être exposés, la circonstance que le texte proposé serait inséré dans une réglementation de compétence fédérale n'influe pas sur la détermination de l'autorité compétente.

En conséquence, l'article 5 excède les compétences fédérales.

Conclusion

11. L'ensemble des dispositions de la proposition à l'examen relèvent, quant à leur objet, des compétences régionales¹¹.

La proposition ne peut en conséquence être adoptée par le législateur fédéral et ne sera dès lors pas examinée plus avant.

¹¹ Zoals in punt 2 hierboven is uiteengezet, is de federale wetgever weliswaar bevoegd gebleven om de basisnormen inzake de veiligheid te bepalen, inzonderheid inzake de brandbeveiliging van gebouwen, dat wil zeggen de normen die voor alle gebouwen gelden, ongeacht de bestemming ervan. Het is echter niet de bedoeling van de indiener van het voorstel om zich te beperken tot die basisnormen.

¹¹ Il est vrai que, comme il a été exposé plus haut, sous le n° 2, le législateur fédéral est demeuré compétent pour déterminer les normes de base en ce qui concerne la sécurité, notamment la protection contre l'incendie des immeubles, c'est-à-dire celle qui sont communes aux immeubles sans que soit prise en compte leur destination. L'intention de l'auteur de la proposition ne consiste toutefois pas à se limiter à ces normes de base.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

Y. KREINS, kamervoorzitter,

P. VANDERNOOT

Mevrouwen

M. BAGUET , staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

DE VOORZITTER,

Y. KREINS

La chambre était composée de

Messieurs

Y. KREINS, président de chambre,

P. VANDERNOOT

Mesdames

M. BAGUET , conseillers d'État

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT,

Y. KREINS