ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 4 octobre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "complétant et modifiant la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population", a donné le 9 janvier 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 4e oktober 1983 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot aanvulling en wijziging van de wet van 2 juni 1856 op de algemene tellingen en de bevolkingsregisters", heeft de 9e januari 1984 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

DISPOSITIF.

Article ler.

L'article 5 en projet dispose :

"Les propriétaires, usufruitiers ou locataires principaux de maisons, ainsi que leurs chargés d'affaires ou mandataires généralement quelconques qui donnent en location des maisons ou parties de maison, appartements ou chambres, doivent, dans les quinze jours de l'entrée des habitants, notifier par écrit au service de la population, l'arrivée de ces personnes en signalant leurs noms et prénoms. La même formalité doit être remplie, dans le même délai, lors du départ de celles-ci".

--

L'étendue de l'obligation que cette disposition, prise à la lettre, mettrait à charge des personnes qu'elle désigne, est telle qu'elle ne pourrait appeler que les plus expresses réserves. On ne voit pas, en effet, comment les bailleurs, notamment, pourraient se tenir informés d'une manière permanente de l'identité ou du nombre de personnes qui occuperaient, même momentanément, les lieux loués, ainsi que de la date de leur entrée ou de leur sortie. On ne saurait évidemment admettre que le législateur impose à certaines personnes une obligation qu'il leur serait impossible, dans certains cas, de respecter et l'assortisse en même temps de sanctions pénales sévères.

Pour d'autres motifs encore, le texte de l'article en projet, à s'en tenir aux termes dans lesquels il est rédigé, susciterait des objections de principe.

.../...

Toutefois, ce texte ne semble pas correspondre aux intentions de ses auteurs.

En effet, d'après une lettre du fonctionnaire délégué, l' "habitant" devrait s'entendre, conformément à l'article 4 de la loi du 2 juin 1856, du "Belge" ou de "l'étranger en Belgique" à qui le bien est donné en location. En outre, "l'entrée et le départ des habitants" viseraient respectivement la date d'entrée en vigueur du bail écrit ou verbal et la date d'expiration de celui-ci. Enfin, "les propriétaires, usufruitiers ou locataires principaux de maisons, ainsi que leurs chargés d'affaires ou mandataires généralement quelconques" ne seraient pas tenus ensemble de l'obligation de notification que le texte met à leur charge : ils seraient tenus l'un à défaut de l'autre et ce dans l'ordre inverse de l'énumération de leur qualité respective.

--

Pour se conformer à la volonté du Gouvernement, telle qu'elle est exprimée dans la lettre adressée au Conseil d'Etat, l'article 5 en projet devrait être rédigé comme suit :

"Sans préjudice des obligations résultant de l'article 4, les nom et prénoms de celui qui prend en location, à des fins d'habitation, une maison ou partie de maison, un appartement ou une chambre, doivent être notifiés par écrit, dans les quinze jours de la date d'entrée en vigueur du bail verbal ou écrit, au service de la population de la commune de la situation du bien.

La même notification doit avoir lieu dans les quinze jours de la date d'expiration du bail.

Ces formalités incombent au bailleur ou, si celui-ci a fait choix d'un mandataire, à ce dernier".

+

Conformément aux usages en matière légistique, la phrase liminaire de l'article ler devrait être rédigée comme suit :

"L'article 5 de la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population, abrogé par la loi du 4 juillet 1962, est rétabli dans la rédaction suivante :".

Article 2.

Les peines portées par l'article 6 en projet ont un caractère particulièrement sévère.

L'exposé des motifs, qui note lui-même que cette "sévérité peut de prime abord surprendre", entend la justifier au nom de l'efficacité.

On y lit à ce sujet :

> "On peut considérer en effet que si les personnes qui veulent disparaître administrativement se rendent notamment coupables de fraude caractérisée par la volonté de nuire à autrui ou de fraude fiscale spécifique, les personnes qui se soustrairont à l'obligation nouvelle de déclarer l'arrivée ou le départ des occupants participeront directement, en qualité de coauteurs, à l'infraction puisque sans leur abstention coupable, l'intention de fraude qui est à la base de l'infraction ne peut être concrétisée".

Il est douteux que la présomption irréfragable de corréité ainsi instaurée à l'égard d'une infraction distincte de celle commise par l'auteur soit en proportion avec la gravité réelle de cette infraction. On peut se demander aussi si l'obligation pour le juge de prononcer une peine d'emprisonnement et l'interdiction qui lui est faite de suspendre le prononcé de la condamnation et d'appliquer le sursis aux peines pécuniaires sont justifiées.

.../...

Subsidiairement, à l'alinéa 3 de l'article 6 en projet, les expressions "suspension de la condamnation" et "condamnation avec sursis" devraient être remplacées par les expressions "suspension du prononcé de la condamnation" et "sursis à l'exécution des peines", utilisées par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Ce même alinéa 3 paraît, en outre, inconciliable avec l'article 3 de la loi du 29 juin 1964 relatif à la suspension du prononcé de la condamnation, puisque dans cette hypothèse aucune peine n'est par définition prononcée, en dehors de la confiscation spéciale.

Article 3.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'objet de l'article 7 de la loi tel qu'il serait modifié par le projet.

En effet, l'article 6 nouveau, alinéa 2, rend l'article 85 du Code pénal appplicable aux infractions aux articles 4 et 5 et aux prescriptions des arrêtés d'exécution de la loi. Dès lors, le droit commun suffit à résoudre le problème de compétence que pose l'application de ces dispositions. Il est, au surplus, erroné de rendre les tribunaux correctionnels compétents pour toutes les infractions, puisqu'en vertu de l'article 85 précité les délits peuvent être contraventionnalisés.

Subsidiairement, si le Gouvernement persistait à vouloir faire prononcer des contraventions par les tribunaux correctionnels, comme il n'existe pas de texte officiel néerlandais de la loi du 2 juin 1856, l'article 7 de la loi ne pourrait faire l'objet d'une modification partielle; il conviendrait de le remplacer intégralement.

L'article pourrait en ce cas être rédigé comme suit :

"Article 3.-

L'article 7 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Article 7.-

Les tribunaux correctionnels sont compétents pour prononcer les peines prévues par la présente loi".

Article 5.

Conformément à l'usage, il y a lieu d'écire :

"Article 9.-

Sont abrogés dans l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population :

1° l'article 23, alinéas 2 et 3,insérés par l'arrêté royal du 16 mai 1980;

2° l'article 26".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het ontworpen artikel 5 bepaalt :

"De eigenaars, vruchtgebruikers of onderverhuurders van huizen alsmede hun zaakgelastigden of andere gevolmachtigden, die huizen of delen van huizen, appartementen of kamers verhuren, moeten binnen vijftien dagen na het betrekken ervan door de bewoners, schriftelijk aan de bevolkingsdienst kennis geven van de aankomst van die personen door de namen en voornamen van dezen mede te delen. Dezelfde formaliteit moet in dezelfde termijn worden vervuld bij het vertrek van die personen".

De verplichting welke deze bepaling, als ze naar de letter wordt opgevat, aan de erin aangewezen personen oplegt, is zo ruim dat ze het meest uitdrukkelijke voorbehoud vergt. Men ziet immers niet in hoe met name de verhuurders bestendig op de hoogte zouden kunnen blijven van de identiteit van de personen (of van hun aantal) die, zelfs tijdelijk, de verhuurde goederen betrekken en van de datum waarop ze aangekomen of vertrokken zijn. Het zou uiteraard onaanvaardbaar zijn dat de wetgever aan bepaalde personen een verplichting oplegt die zij in sommige gevallen onmogelijk kunnen nakomen en er tegelijkertijd strenge straffen aan verbindt.

Tegen de tekst van het ontworpen artikel zouden, als men voortgaat op de bewoordingen waarin hij is gesteld, nog om andere redenen principiële bezwaren gemaakt kunnen worden.

.../...

Die tekst lijkt echter niet te stroken met de bedoelingen van de stellers.

De term "bewoner" immers zou, volgens een brief van de gemachtigde ambtenaar, overeenkomstig artikel 4 van de wet van 2 juni 1856 opgevat moeten worden als "één Belg" of "een vreemdeling in België" aan wie het goed wordt verhuurd. Bovendien zouden de woorden "het betrekken ... door de bewoners" en "het vertrek" respectievelijk doelen op de datum waarop de bij geschrift of mondeling aangegane huur ingaat of eindigt. Ten slotte zouden "de eigenaars, vruchtgebruikers of onderverhuurders van huizen alsmede hun zaakgelastigden of andere gevolmachtigden" niet gezamenlijk gehouden zijn tot het nakomen van de verplichting tot kennisgeving die hun door de tekst wordt opgelegd : ieder van hen zou die verplichting hebben wanneer de andere in gebreke blijft en wel in de omgekeerde volgorde van die waarin zij zijn genoemd.

Wil het ontworpen artikel 5 voldoen aan de wil van de Regering zoals hij is verwoord in de brief die aan de Raad van State is gezonden, dan zou het in dezer voege gesteld moeten worden :

"Onverminderd de verplichtingen die volgen uit artikel 4, moeten de naam en de voornamen van degene die een huis of een deel van een huis, een appartement of een kamer als woning huurt binnen vijftien dagen na het ingaan van de mondeling of bij geschrift aangegane huur, schriftelijk ter kennis worden gebracht van de bevolkingsdienst van de gemeente waar het goed is gelegen.

.../...

Dezelfde kennisgeving is vereist binnen vijftien dagen na het eindigen van de huur.

Die formaliteiten rusten op de verhuurder of, als hij een gemachtigde heeft aangewezen, op deze laatste".

+

De inleidende volzin van artikel 1 zou, zoals inzake wetgevingstechniek gebruikelijk is, als volgt geredigeerd moeten worden :

"Artikel 5 van de wet van 2 juni 1856 op de algemene tellingen en de bevolkingsregisters, opgeheven door de wet van 4 juli 1962, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :".

Artikel 2.

De straffen die bij het ontworpen artikel 6 worden opgelegd, zijn bijzonder streng.

De memorie van toelichting zelf wijst erop dat die "strengheid op het eerste gezicht verwondering kan wekken", maar verantwoordt ze door de noodzaak van een doeltreffende aanpak.

In dat verband staat er te lezen :

.../...

"Men kan er immers van uitgaan dat ofschoon de personen die administratief willen verdwijnen zich onder meer schuldig maken aan bedrog gekenmerkt door de wil om anderen te schaden of aan specifieke belastingsontduiking, de personen die zich onttrekken aan de nieuwe verplichting aangifte te doen van de aankomst of het vertrek van de bewoners, van hun kant rechtstreeks als mededaders betrokken zijn bij de inbreuk, aangezien zonder hun schuldige onthouding het bedrieglijk inzicht dat aan de basis van de inbreuk ligt, niet kan worden geconcretiseerd".

Het valt te betwijfelen of het onweerlegbare vermoeden van correaliteit dat aldus ingesteld wordt ten aanzien van een misdrijf dat onderscheiden is van het door de dader gepleegde misdrijf, in verhouding staat tot de werkelijke ernst van dat misdrijf. Ook kan men zich afvragen of het verantwoord is dat aan de rechter enerzijds de verplichting wordt opgelegd om een gevangenisstraf uit te spreken, en anderzijds verbod om de uitspraak van de veroordeling op te schorten en om ten aanzien van de geldstraffen uitstel te verlenen.

Subsidiair zouden, in het derde lid van artikel 6, de uitdrukkingen, "opschorting van de veroordeling" en "veroordeling met uitstel" vervangen moeten worden door de uitdrukkingen "opschorting van de uitspraak van de veroordeling" en "uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen", welke gebruikt worden door de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie.

Datzelfde derde lid lijkt overigens onbestaanbaar met artikel 3 van de wet van 29 juni 1964 dat op de opschorting van de uitspraak van de veroordeling betrekking heeft, daar in dat geval per definitie geen enkele straf wordt uitgesproken, behalve de bijzondere verbeurdverklaring.

.../...

Artikel 3.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de strekking wordt van artikel 7 van de wet zoals dat door het ontwerp gewijzigd zou worden.

Het tweede lid van het nieuwe artikel 6 maakt immers artikel 85 van het Strafwetboek toepasselijk op de overtredingen van de artikelen 4 en 5 en van de voorschriften van de besluiten ter uitvoering van de wet. Met het gemeen recht kan dan ook worden volstaan voor het oplossen van de bevoegdheidskwestie die omtrent de toepassing van die bepalingen rijst. Het gaat overigens niet aan, de correctionele rechtbanken voor alle misdrijven bevoegd te maken, vermits, krachtens het voormelde artikel 85 wanbedrijven in overtredingen kunnen worden omgezet.

Daarbij komt dat als de Regering erop zou staan dat inzake overtredingen uitspraak wordt gedaan door de correctionele rechtbanken, een gedeeltelijke wijziging van artikel 7 niet mogelijk zou zijn daar er geen officiële Nederlandse tekst van de wet van 2 juni 1856 bestaat; het artikel zou in zijn geheel vervangen moeten worden.

In dat geval, zou het artikel in dezer voege gesteld kunnen worden :

"Artikel 3.-

Artikel 7 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 7.-

De correctionele rechtbanken zijn bevoegd om de straffen uit te spreken waarin deze wet voorziet".

.../...

Artikel 5.

Zoals gebruikelijk is, schrijve men :

"Artikel 9.-

In het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters worden opgeheven :

1° artikel 23, tweede en derde lid, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 16 mei 1980;

2° artikel 26".

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : de Heren :	P. TAPIE,	président de chambre, kamervoorzitter,
	P. KNAEPEN, A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la section de législation,
	L. MATRAY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame : Mevrouw :	R. DEROY,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEAUX, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. KNAEPEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

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

R. DEROY. P. TAPIE.