

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

13 DÉCEMBRE 2005

**Projet de loi portant des
dispositions diverses**

*Procédure d'évocation***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME TALHAOUI

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

13 DECEMBER 2005

**Wetsontwerp houdende
diverse bepalingen**

*Evocatieprocedure***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW TALHAOUI

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludwig Vandenhove.**Membres / Leden :**

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Fauzaya Talhaoui, Ludwig Vandenhove.
VLD	Jacques Germeaux, Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde.
PS	Sfia Bouarfa, Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux.
MR	Berni Collas, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Erika Thijs, Marc Van Peel.
Vlaams Belang CDH	Yves Buysse, Nele Jansegers. Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Christel Geerts, Flor Koninckx, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Jean Cornil, Jean-François Istasse, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
Jean-Marie Cheffert, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.
Sabine de Bethune, Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Anke Van dermeersch, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-1447 - 2005/2006 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.
N° 2 : Amendements.
N°s 3 et 4 : Rapports.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-1447 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.
Nr. 2 : Amendementen.
Nrs. 3 en 4 : Verslagen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen, qui relève de la procédure bicamérale facultative, a été déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 51-2020/1).

Il a été adopté le 24 novembre 2005 par la Chambre des représentants, par 79 voix contre 4 et 43 abstentions.

Il a été transmis au Sénat le 25 novembre 2005 et évoqué le 28 novembre 2005.

La commission a examiné ce projet de loi au cours de sa réunion du 13 décembre 2005.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. PATRICK DEWAELE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. Les articles 57 et 58 : dispositions relatives au statut disciplinaire de la police

Le volet Police fédérale est repris aux articles 57 et 58 du projet et vise à modifier les dispositions relatives au statut disciplinaire de la police.

L'un des problèmes pratiques que pose l'exécution de la loi disciplinaire est le fait que, d'une part, elle prévoit des délais contraignants très stricts et que, d'autre part, certaines compétences disciplinaires sont accordées exclusivement aux titulaires de certaines fonctions. Ainsi, l'absence du titulaire d'une fonction peut avoir pour conséquence que les délais ne peuvent être respectés et que toute sanction devient impossible.

Les dispositions proposées visent à faire en sorte que les délais puissent être respectés en tout temps, c'est-à-dire même en l'absence du titulaire d'une fonction.

Elles prévoient la possibilité de confier les compétences disciplinaires à la personne qui est chargée du remplacement, en cas d'absence ou d'empêchement du titulaire.

2. Article 59 : Droit de vote des étrangers

La modification législative qui est proposée à l'article 59 du projet de loi vise à préciser les citoyens étrangers non européens qui sont concernées par l'exercice du droit de vote actif aux élections communales instauré par la loi du 19 mars 2004.

Différentes questions parlementaires ont déjà été posées à ce sujet à la Chambre et au Sénat. Celles-ci portaient notamment sur la publication au *Moniteur belge* des arrêtés d'exécution que nécessite la mise en

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2020/1).

Het werd op 24 november 2005 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 79 tegen 4 bij 43 onthoudingen.

Het werd op 25 november 2005 overgezonden aan de Senaat en op 28 november 2005 geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 13 december 2005.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER PATRICK DEWAELE, VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

1. De artikelen 57 en 58 : bepalingen over het tuchtstatuut van de politie

Het luik federale politie zit vervat in de artikelen 57 en 58 van het ontwerp en voorziet een wijziging van de bepalingen van het tuchtstatuut van de politie.

Eén van de praktische uitvoeringsproblemen van de tuchtwet is het feit dat er, enerzijds, zeer strikte dwingende termijnen zijn voorzien en er, anderzijds, tuchtbevoegdheden exclusief aan de titularissen van bepaalde ambten zijn toegekend. De afwezigheid van een titularis kan dan ook voor gevolg hebben dat de termijnen niet gerespecteerd kunnen worden en bestraffing onmogelijk wordt.

De voorgestelde bepalingen hebben tot doel toe te laten dat de termijnen ten allen tijde — ook bij afwezigheid van de titularis van een ambt — gerespecteerd kunnen worden.

Zij voorzien in de mogelijkheid de tuchtbevoegdheden bij afwezigheid of verhindering van de titularis te laten uitoefenen door de persoon belast met de waarneming van het ambt.

2. Artikel 59 : Actief kiesrecht voor vreemdelingen

De wetswijziging van het ontworpen artikel 59 wil bepalen welke de niet-Europese vreemdelingen zijn die betrokken zijn bij de uitoefening van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadverkiezingen, zoals ingevoerd bij de wet van 19 maart 2004.

In de Kamer en in de Senaat zijn daarover reeds verschillende parlementaire vragen gesteld. Die hadden onder meer betrekking op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de uitvoeringsbesluiten nodig

œuvre du nouvel article 1^{er}ter de la loi électorale communale. Le ministre a répondu à ces occasions que l'article 1^{er}ter précité devait être modifié afin de mettre cette disposition en concordance avec un principe juridique développé par la Cour de cassation dans son arrêt du 16 janvier 2004 et d'éviter ainsi l'insécurité juridique à propos de la notion de *résidence principale*. Les arrêtés d'exécution seront publiés au *Moniteur belge*.

Le nouvel article 1^{er}ter n'a d'autre objectif que de combler le vide juridique que l'arrêt de la Cour de cassation a soulevé.

Pour comprendre la modification de l'article 1^{er}ter de la loi électorale communale, il est important de revenir sur l'origine de cette disposition :

1. Sur base d'une initiative parlementaire, la loi du 19 mars 2004 insère un article 1^{er}ter dans la loi électorale communale afin d'octroyer le droit de vote actif aux élections communales et de district pour les citoyens étrangers non européens. La loi fixe plusieurs conditions :

- Avoir 18 ans;
- ne pas être sous le coup d'une suspension ou d'une exclusion du droit électoral;
- introduire une demande écrite auprès de sa commune de résidence mentionnant sa nationalité, l'adresse de sa résidence principale et une déclaration par laquelle l'auteur de la demande s'engage à respecter la constitution, les lois du peuple de belge et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- avoir établi sa résidence principale en Belgique de manière ininterrompue pendant les 5 ans précédant l'introduction de leur demande.

2. Le 16 janvier 2004, la Cour de cassation a prononcé un arrêt relatif à l'article 12bis du *Code de la nationalité*. Cet article concerne l'obtention de la nationalité belge et fixe comme préalable une condition de résidence principale en Belgique de sept années, sans autre précision. La Cour de cassation a décidé que la condition de *résidence principale* ainsi exprimée dans la loi ne pouvait pas être interprétée comme devant être couverte par un titre de séjour légal.

Pour la Cour de cassation, le fait que la résidence principale doive être couverte par un titre de séjour légal est une nouvelle condition qui doit expressément être inscrite dans la loi.

L'article 1^{er}ter de la nouvelle loi communale mentionnait uniquement comme condition cinq années

pour de tenuitvoerlegging van het nieuwe artikel 1ter van de gemeentekieswet. In zijn antwoord heeft de minister erop gewezen dat het genoemde artikel 1ter aan wijziging toe was om het in overeenstemming te brengen met het rechtsbeginsel dat het Hof van Cassatie in zijn arrest van 16 januari 2004 aanvoert en om rechtsonzekerheid te vermijden over het begrip hoofdverblijfplaats. De uitvoeringsbesluiten zullen worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Het nieuw artikel 1ter streeft er alleen naar het juridisch vacuüm aan te vullen waarop het arrest van het Hof van Cassatie heeft gewezen.

Om de wijziging te begrijpen van de artikel 1ter van de gemeentekieswet is het belangrijk even terug te komen op de oorsprong van die bepaling :

1. Uitgaand van een parlementair initiatief voert de wet van 19 maart 2004 een artikel 1ter in de gemeentekieswet in om het actief kiesrecht toe te kennen bij de gemeenteraadsverkiezingen en de districtsraadverkiezingen aan niet-Europese vreemdelingen. De wet voert daarbij meerdere voorwaarden in :

- 18 jaar oud zijn;
- niet geschorst of uitgesloten zijn van het kiesrecht;
- bij de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben, een schriftelijke aanvraag indienen met vermelding van hun nationaliteit, het adres van hun hoofdverblijfplaats, alsook een verklaring waarin de indieners van de aanvraag zich ertoe verbinden de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden na te leven;
- gedurende 5 jaar vóór de indiening van hun aanvraag hun hoofdverblijfplaats ononderbroken in België hebben gevestigd.

2. Op 16 januari 2004 heeft het Hof van Cassatie een arrest uitgesproken over artikel 12bis van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Dat artikel handelt over de verkrijging van de Belgische nationaliteit en stelt als voorwaarde dat de vreemdeling sedert ten minste zeven jaar zijn hoofdverblijfplaats in België heeft gevestigd, zonder verdere precisering. Het Hof heeft besloten dat de voorwaarde van hoofdverblijfplaats zoals geformuleerd in de wet, niet kan worden geïnterpreteerd als gedekt door een titel van wettelijk verblijf.

Voor het Hof komt het erop neer dat, wanneer de hoofdverblijfplaats gedekt moet worden door een titel van wettelijk verblijf, het gaat om een nieuwe voorwaarde die uitdrukkelijk in de wet moet staan.

Artikel 1ter van de nieuwe gemeentewet vermeldde als voorwaarde uitsluitend vijf jaar hoofdverblijfplaats

de résidence principale et devait par conséquent, conformément au principe développé par la Cour de cassation, être adapté.

À la suite de cet arrêt de cassation, la loi sur la nationalité a d'ailleurs aussi été adaptée par le biais de la loi-programme du 27 décembre 2004. Le commentaire relatif à la modification de l'article 1^{er}ter de la loi électorale communale renvoie du reste fréquemment au Code de la nationalité belge et cite certaines dispositions visant à donner suite à la jurisprudence actuelle, comme l'avait expressément demandé le Conseil des ministres du 9 juin 2005 en chargeant le ministre de l'Intérieur d'examiner l'expression « résidence principale » en relation avec la jurisprudence de la Cour de cassation.

Afin de se conformer à l'arrêt de cassation, l'article 1^{er}ter proposé de la loi électorale communale stipule que les cinq années de résidence principale ininterrompues en Belgique doivent être couvertes par un séjour légal.

Après l'adoption et la publication de la loi et après la publication des arrêtés d'exécution, d'autres instructions encore seront transmises aux communes par voie de circulaire. Toute confusion concernant la signification concrète de l'expression « séjour légal » sera ainsi écartée.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

En ce qui concerne l'article 59 du projet en discussion, M. Buysse aimerait savoir ce que le ministre fera concrètement de la circulaire. Les communes seront-elles obligées d'écrire aux intéressés, devront-elles mener une campagne d'information ou seront-elles libres de décider de ce qui doit advenir? À propos de l'interprétation des attestations, il y a de gros risques que les demandes soient introduites fort tard. Au cas où les attestations en question seraient déposées à la fin juillet, les choses sont-elles bien réalisables dans la pratique? Appartient-il aux seules communes d'interpréter les attestations ou le SPF de l'Intérieur a-t-il encore un rôle à jouer en l'espèce?

Une dernière question de M. Buysse concerne l'inscription des ressortissants européens: il aimerait savoir si, une fois qu'ils sont inscrits, ils sont convoqués automatiquement au scrutin suivant et si les résidents non européens inscrits le sont aussi.

Le ministre répond que l'article en projet vise à dissiper l'incertitude qui entoure l'interprétation du délai de 5 ans de séjour en Belgique. L'adaptation en question est nécessaire, et il demandera aux communes de faire tout ce qui est nécessaire pour qu'elles

en moest bijgevolg aangepast worden aan het standpunt van het Hof van Cassatie.

Ingevolge dat Cassatiearrest is overigens ook via de programmawet van 27 december 2004 de nationaliteitswet aangepast. In de «*Memorie van Toelichting*» betreffende de wijziging van artikel 1^{ter} van de gemeentekieswet wordt trouwens uitvoerig naar het Wetboek van de Belgische nationaliteit verwezen en worden sommige bepalingen geciteerd om gevolg te geven aan de huidige rechtspraak. Dit werd eveneens uitdrukkelijk gevraagd door de Ministerraad van 9 juni 2005 die de minister van Binnenlandse Zaken gevraagd heeft het begrip «*hoofdverblijfplaats*» in het licht van de rechtspraak van het Hof van Cassatie te onderzoeken.

Om aan het Cassatiearrest tegemoet te komen, wordt door het nieuwe artikel 1^{ter} van de gemeentekieswet bepaald dat de vijf jaar ononderbroken hoofdverblijfplaats in België moet gedekt worden door een wettelijk verblijf.

Na goedkeuring van de wet en de bekendmaking ervan, alsmede van de uitvoeringsbesluiten, zullen via omzendbrief nog toelichtingen aan de gemeenten worden verstrekt. Op deze wijze wordt voorkomen dat er enige onduidelijkheid zou bestaan over de concrete invulling van het begrip wettig verblijf.

III. ALGEMENE BESPREKING

Wat het voorliggend artikel 59 van het ontwerp betreft, wenst de heer Buysse te weten wat de minister in de praktijk zal doen met de omzendbrief. Zullen de gemeenten verplicht worden om de betrokkenen aan te schrijven, moeten ze een informatiecampagne voeren of zullen ze de vrijheid krijgen om te zelf te bepalen wat er moet gebeuren? Betreffende de interpretatie van de attesten is de kans groot dat de aanvragen slechts zeer laat zullen worden ingediend. In de veronderstelling dat de attesten slechts eind juli zouden worden ingediend, is dit in de praktijk wel haalbaar? Is het enkel de taak van de gemeenten om de attesten te interpreteren of heeft de F.O.D. van Binnenlandse zaken hier nog een rol in te spelen?

Een laatste vraag van de heer Buysse betreft de inschrijving van de Europese onderdanen: hij wenst te weten of zij, wanneer zij ingeschreven zijn, automatisch worden opgeroepen voor een volgende verkiezing en of dit ook geldt voor de niet-Europese inwoners?

De minister antwoordt dat het ontwerpen artikel de onzekerheid moet oplossen die ontstaan is over de interpretatie van de termijn van 5 jaar verblijf in België. Deze aanpassing is noodzakelijk en hij zal niet meer of niet minder aan de gemeenten vragen dan

puissent appliquer correctement la loi. Les communes devront donc, comme par le passé, porter une série d'éléments à la connaissance des personnes qui introduisent une demande. Elle devront également expliquer la procédure à suivre. Les administrations recevront très bientôt une circulaire les invitant à tenir compte de cette adaptation légale.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 59

Amendement n° 2 de M. Buysse et Mme N. Jansegers

M. Buysse et Mme Jansegers déposent un amendement (amendement n° 2, doc. Sénat, n° 1447/2) à cet article, en vue d'abroger l'article 1^{er}ter de la loi électorale communale. Il s'agit d'un amendement de principe qui tend à abolir le droit de vote pour les étrangers aux élections communales. Ce droit de vote ne repose aujourd'hui sur aucune assise sociale. Une minorité de la population l'impose à la majorité. Les auteurs de l'amendement mettent en outre en garde contre les conséquences désastreuses qu'aura ce droit de vote pour les Flamands de Bruxelles. Pour le groupe politique des auteurs, le droit de vote doit rester lié à la nationalité.

Le ministre estime qu'il n'est pas opportun de débattre du principe du droit de vote en faveur des étrangers dans le cadre de la présente discussion. Une majorité parlementaire s'est prononcée à ce sujet en 2004.

La seule question à laquelle il faut apporter une réponse aujourd'hui est celle de savoir comment on peut appliquer correctement la loi. Le projet de loi à l'examen prévoit dès lors une adaptation de la loi en vue de dissiper l'insécurité juridique à laquelle la jurisprudence de la Cour de cassation a donné lieu.

Il demande par conséquent à la commission de rejeter l'amendement.

L'amendement n° 2 est rejeté par 7 voix contre 2 et 1 abstention.

Amendement n° 3 de M. Marc Van Peel

M. Van Peel dépose un amendement (amendement n° 3, doc. Sénat, n° 3-1447/2) qui tend à compléter l'article en question par une définition du séjour légal. Le ministre déclare qu'il informera personnellement les communes par la voie d'une circulaire sur ce qu'il faut entendre par «séjour légal». L'auteur estime quant à lui qu'il serait préférable d'inscrire cette notion dans la loi. Il emprunte à cet effet la définition qu'en a

hetgeen zij moeten doen om de wet correct toe te passen. De gemeenten zullen dus zoals in het verleden een aantal elementen ter kennis moeten brengen van de personen die een aanvraag indienen. Tevens zullen ze de procedure moeten toelichten. De gemeentebesturen zullen zeer snel een omzendbrief ontvangen waarbij er wordt gevraagd om met deze wettelijke aanpassing rekening te houden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 59

Amendement nr. 2 van de heer Buysse en mevrouw N. Jansegers

De heer Buysse en mevrouw Jansegers dienen een amendement in (amendement nr. 2, St. Senaat nr. 1447/2) op dit artikel teneinde artikel 1^{ter} van de gemeentekieswet op te heffen. Dit is een principiële amendement dat er toe sterkt om het gemeentelijk stemrecht voor vreemdelingen af te schaffen. Voor dit stemrecht is, nu nog minder dan vroeger, geen maatschappelijk draagvlak. Een minderheid dringt dit stemrecht op aan de meerderheid van de bevolking. Bovendien waarschuwt hij voor de noodlottige gevolgen van dit stemrecht voor de Brusselse Vlamingen. Stemrecht moet voor zijn fractie gekoppeld blijven aan nationaliteit.

De minister is van mening dat een discussie over het principe van het stemrecht voor de vreemdelingen niet opportuun is in het kader van deze bespreking. Een parlementaire meerderheid heeft zich hierover uitgesproken in 2004.

De enige vraag die op dit ogenblik moet worden beantwoord is: hoe kunnen we de wet op een correcte manier toepassen? Om die reden wordt de aanpassing voorzien in het wetsontwerp aangezien er rechts-onzekerheid is ontstaan naar aanleiding van de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

Hij vraagt derhalve dat de commissie het amendement zou willen verwerpen.

Amendement nr. 2 wordt verworpen met 7 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Amendement nr. 3 van de heer Marc Van Peel

De heer Van Peel dient een amendement in (amendement nr. 3, St. Senaat nr. 1447/2) dat dit artikel aanvult met een definitie van het wettelijk verblijf. De minister verklaart dat hij zelf per omzendbrief de gemeenten zal informeren wat onder wettelijk verblijf dient te worden verstaan. De indiener meent dat het beter is dat dit begrip in de wet wordt opgenomen. Hij gebruikt daarvoor de definitie die

donnée le ministre de la Justice de l'époque à la Chambre des représentants dans le cadre de la discussion sur la loi instaurant une procédure accélérée de naturalisation. Mme Talhaoui a déjà souligné elle aussi que plusieurs interprétations sont possibles. La confusion qui règne actuellement peut amener les communes à interpréter cette notion de diverses manières.

Voilà pourquoi il propose d'inscrire la définition dans la loi proprement dite.

Le ministre répond que l'article en projet est suffisamment clair. Il doit s'agir d'un séjour légal et l'étranger en question doit être inscrit à la commune, être détenteur d'une carte d'identité d'étranger ou être inscrit au registre des étrangers. Vu la technicité de cette matière, il est préférable de ne pas l'inscrire dans la législation, mais d'y apporter certaines précisions par la voie d'un arrêté royal ou d'une circulaire ministérielle.

L'amendement n° 3 est rejeté par 8 voix contre une et 2 abstentions.

V. VOTE SUR L'ENSEMBLE DES ARTICLES ENVOYÉS À LA COMMISSION

La commission approuve par 9 voix contre 2 l'ensemble des articles dont elle a été saisie.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

La rapporteuse,
Fauzaya TALHAOUI.

Le président,
Ludwig VANDENHOVE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet transmis par la Chambre
des représentants
(doc. Chambre, n° 51-2020/019)**

door de minister van Justitie in de Kamer van volksvertegenwoordigers is gegeven bij de discussie over de «snel-Belg-wet». Ook mevrouw Talhaoui heeft reeds gewezen dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn. Deze verwarring kan er toe leiden dat de gemeenten dit begrip op een verschillende manier interpreteren.

Om die redenen stelt hij voor de definitie in de wet zelf op te nemen.

De minister antwoordt dat het ontworpen artikel voldoende duidelijk is. Het moet gaan om een wettig verblijf waarbij de vreemdeling ingeschreven is in de gemeente of houder is van een identiteitskaart van een vreemdeling ofwel moet het gaan om een persoon die is ingeschreven is in het vreemdelingenregister. Het is een vrij technische materie die beter niet in de wet wordt opgenomen maar kan gepreciseerd worden via een koninklijk besluit of een omzendbrief waarin een en ander beter kan gepreciseerd worden.

Het amendement nr. 3 wordt verworpen met 8 stemmen tegen één stem bij 2 onthoudingen.

V. STEMMING OVER HET GEHEEL VAN DE NAAR DE COMMISSIE VERWEZEN ARTIKELN

De commissie stemt met 9 stemmen tegen 2 in met het geheel van de naar de commissie verwezen artikelen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De rapporteur,
Fauzaya TALHAOUI.

De voorzitter,
Ludwig VANDENHOVE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden wetsontwerp
(stuk Kamer, nr. 51-2020/019)**