

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 juni 2015

WETSVOORSTEL

**tot opheffing van het verbod voor
politieambtenaren van de lokale politie
om kandidaat te zijn voor een lokaal
of provinciaal politiek mandaat
buiten hun politiezone en
tot wijziging van de wet van
7 december 1998 tot organisatie van een
geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op
twee niveaus wat betreft het politiek mandaat**

(ingediend door de heren Koenraad Degroote,
Brecht Vermeulen, Egbert Lachaert
en Vincent Van Quickenborne
en mevrouw Sabien Lahaye-Battheu)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 juin 2015

PROPOSITION DE LOI

**abrogeant l'interdiction pour les
fonctionnaires de police de la police locale de
se porter candidat à un mandat politique local
ou provincial en dehors de leur zone
de police et modifiant la loi
du 7 décembre 1998 organisant un service
de police intégré, structuré à deux
niveaux en ce qui concerne
le mandat politique**

(déposée par Mm. Koenraad Degroote,
Brecht Vermeulen, Egbert Lachaert
et Vincent Van Quickenborne
et Mme Sabien Lahaye-Battheu)

SAMENVATTING

Op dit moment geldt een algemene onverkiesbaarheid voor politieambtenaren. Het doel van het verbod is de onpartijdigheid van de politieambtenaren te garanderen bij het uitoefenen van hun functie. Het verbod geldt zonder beperking in plaats of tijd.

Volgens de indieners van dit wetsvoorstel is het verhinderen dat ambtenaren van de lokale politie hun democratische politieke rechten kunnen uitoefenen buiten hun werkingsgebied, waar er dus geen gevaar is voor belangenvermenging, een disproportionele maatregel.

Daarom bepaalt dit voorstel dat ambtenaren van de lokale politie wel kandidaat mogen zijn voor een lokaal of provinciaal politiek mandaat in een gemeente of provincie buiten de politiezone waarin ze beroepsmatig actief zijn.

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, les fonctionnaires de police sont inéligibles à quelque mandat politique que ce soit. L'objectif de cette interdiction est de garantir l'impartialité des fonctionnaires de police dans l'exercice de leur fonction. L'interdiction est applicable sans limite de temps ni de lieu.

Nous considérons qu'il est disproportionné d'empêcher des fonctionnaires de la police locale d'exercer leurs droits politiques démocratiques en dehors de leur zone de travail et, partant, sans risque de confusion d'intérêts.

Notre proposition prévoit dès lors que les fonctionnaires de la police locale peuvent se porter candidats à un mandat politique local ou provincial dans une commune ou une province située en dehors de la zone de police dans laquelle ils exercent leur activité professionnelle.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

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
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 52 2354/001.

Op dit moment geldt een algemene onverkiesbaarheid voor politieambtenaren. Artikel 127 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP), bepaalt immers dat ze geen kandidaat mogen zijn voor een politiek mandaat. Bovendien moeten “politieambtenaren [...] er zich in alle omstandigheden van onthouden in het openbaar uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in het openbaar in te laten met politieke activiteiten.” Deze verplichting geldt zonder beperking in plaats of tijd.

Deze algemene onverkiesbaarheid werd verantwoord in de memorie van toelichting bij de wet. “De geloofwaardigheid van een politiedienst en dus het vertrouwen van de burgers in die dienst, berusten op de volstreekte onpartijdigheid van zijn leden die de hoedanigheid van politieambtenaar hebben. Er moet worden geëist dat niets in hun gedragingen afbreuk kan doen aan dit vermoeden van onpartijdigheid. [...] Het is dus wel degelijk verboden om openlijk een politieke mening te verkondigen, maar niet om zich eenvoudig aan te sluiten bij een politieke partij noch om aan een andere politieke activiteit deel te nemen die geen publiek karakter heeft.”¹

De politieambtenaren mogen zich dus wel vrij aansluiten bij een politieke partij, maar mogen hun overtuiging niet openbaar uiten teneinde hun onpartijdigheid niet in het gedrang te brengen. Aangenomen moet worden dat politieambtenaren onpartijdig moeten zijn in de uitoefening van hun functie, maar daarbuiten als gewoon burger recht hebben om hun politieke rechten uit te oefenen. De huidige bepaling gaat dan ook verder dan noodzakelijk is om de onpartijdigheid te garanderen en onzegt een bepaalde categorie van burgers een deel van hun politieke rechten op basis van hun professionele activiteit.

De gelijkaardige onverkiesbaarheid van militairen voor lokale en provinciale mandaten werd ondertussen reeds opgeheven. Het volledig uitsluiten van militairen van de democratische besluitvorming werd immers beschouwd als een beperking van hun politieke rechten, die getuigt van wantrouwen tegenover de militaire gemeenschap en door geen enkel objectief criterium gestaafd wordt². Het toenmalige Arbitragehof stelde in dat verband reeds: “De verkiesbaarheid is een

¹ *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/001, blz. 77.

² *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 1809/001, blz. 3.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 52 2354/001.

Actuellement, les fonctionnaires de police sont frappés d’une inéligibilité générale. L’article 127 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), dispose en effet qu’ils ne peuvent se porter candidat à un mandat politique. En outre, “les fonctionnaires de police s’abstiennent en toutes circonstances de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer publiquement à des activités politiques.” Cette obligation s’applique sans limitation d’espace ou de temps.

Cette inéligibilité générale a été justifiée dans les développements de la proposition de loi dont est issue la loi: “La crédibilité d’un service de police et donc la confiance que peuvent y attacher les citoyens reposent sur l’impartialité totale de ses membres qui ont la qualité de fonctionnaire de police. Il doit être exigé que rien dans leur comportement ne puisse porter atteinte à cette présomption d’impartialité. [...] Ce qui est interdit, c’est donc bien l’expression publique d’une opinion politique et donc nullement la simple affiliation à un parti politique ni quelque autre participation que ce soit à une activité politique qui n’aurait pas un caractère public.”¹

Les fonctionnaires de police peuvent donc s’affilier librement à un parti politique, mais ne peuvent exprimer publiquement leur conviction afin de ne pas compromettre leur impartialité. Il faut admettre que les fonctionnaires de police doivent être impartiaux dans l’exercice de leur fonction, mais qu’en dehors de ce cadre, ils ont le droit, en tant que citoyen ordinaire, d’exercer leurs droits politiques. La disposition actuelle va dès lors au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir l’impartialité et prive une catégorie de citoyens d’une partie de leurs droits politiques sur la base de leur activité professionnelle.

L’inéligibilité analogue des militaires dans le cadre de mandats locaux et provinciaux a déjà été supprimée dans l’intervalle. En effet, l’exclusion totale des militaires du processus décisionnel démocratique était considérée comme une restriction exercée sur leurs droits politiques, qui témoigne d’une méfiance à l’égard de la communauté militaire et qui n’est fondée sur aucun critère objectif². La Cour constitutionnelle, dénommée alors Cour d’arbitrage, observait à cet égard:

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/001, p. 77.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1809/001, p. 3.

fundamenteel recht in een democratische samenleving. Zij kan slechts het voorwerp zijn van bijzondere beperkingen, die, zelfs al zijn ze indirect, verantwoord moeten zijn inzonderheid door specifieke vereisten die onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van een bepaalde functie. De naleving van het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel vergt dat de beperkingen die aan een categorie van personen worden opgelegd niet verder reiken dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. De evenredigheidstoetsing moet bijzonder stringent zijn wanneer een grondrecht wordt aangetast.”³ Dezelfde redenering kan gevolgd worden voor politieagenten. Aangezien de algemene onverkiesbaarheid veel verder gaat dan het doel van de onpartijdigheid in het uitoefenen van de functie, betreft het ook hier een ongeoorloofde, disproportionele inperking van de politieke rechten.

In Vlaanderen werd reeds beslist om, minstens op het lokale niveau, komaf te maken met de onverkiesbaarheid van bepaalde politieambtenaren. De toelichting bij het Gemeentedecreet van 2005 stelt: “Voorts wordt beoogd de politieke rechten van de burgers en de mandatarissen maximaal te garanderen. Met dit doel worden een aantal onverenigbaarheden die opgenomen waren in de Nieuwe Gemeentewet voor gemeenteraadsleden of voor burgemeester en schepenen niet langer behouden.”⁴ De Nieuwe Gemeentewet bepaalde in artikel 71 nog dat politieambtenaren en ambtenaren van de openbare macht geen deel kunnen uitmaken van een gemeenteraad en niet tot burgemeester kunnen worden benoemd. Deze bepaling werd echter aangepast door het Gemeentedecreet dat in artikel 11, 1e lid, 3° zegt dat “de leden van het operationeel, administratief of logistiek kader van de politiezone waar de gemeente toe behoort geen deel kunnen uitmaken van de gemeenteraad.” Deze aanpassing wordt ook uitdrukkelijk gemotiveerd in de memorie van toelichting: “De terminologie van de onverenigbaarheden voor leden van de politie werd aangepast aan de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. De Vlaamse regering wenst zelf geen beperking op te leggen aan personeelsleden van een andere politiezone dan die van de gemeente zelf.”⁵

De opheffing van dit artikel volstaat echter niet om aan deze politieambtenaren ook effectief het recht te geven zich verkiesbaar te stellen in een gemeente buiten hun politiezone. Daartoe moet ook de federale wetgeving betreffende het statuut van de politieambtenaren gewijzigd worden. Aan de onpartijdigheid in de uitoefening van de dienst wordt uiteraard niet geraakt. Deze

“L'éligibilité est un droit fondamental dans une société démocratique. Elle ne peut faire l'objet que de limitations particulières, lesquelles, même indirectes, doivent se justifier notamment par des exigences spécifiques, indispensables à l'exercice d'une fonction déterminée. Le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination exige que les limitations imposées à une catégorie de personnes n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. Ce contrôle de proportionnalité doit être particulièrement rigoureux lorsqu'il est porté atteinte à un droit fondamental.”³ On peut appliquer le même raisonnement aux agents de police. Étant donné que l'inéligibilité va bien au-delà de l'objectif d'impartialité dans l'exercice de la fonction, il s'agit, dans ce cas-ci également, d'une limitation illicite et disproportionnée des droits politiques.

En Flandre, il a déjà été décidé, au niveau local du moins, de mettre fin à l'inéligibilité de certains fonctionnaires de police. Dans ses développements, le décret communal de 2005 indique que l'objectif vise en outre à garantir au maximum les droits politiques des citoyens et des mandataires. Cet objectif permet d'éliminer un certain nombre d'incompatibilités figurant dans la nouvelle loi communale en ce qui concerne les membres du conseil communal ou le bourgmestre et les échevins.⁴ En son article 71, la nouvelle loi communale disposait en outre que les fonctionnaires de police et les agents de la force publique ne peuvent pas faire partie d'un conseil communal, ni ne peuvent être nommés comme bourgmestre. Cette disposition a toutefois été adaptée par le décret communal qui prévoit, à l'article 11, alinéa 1^{er}, 3°, que les membres du cadre opérationnel, administratif ou logistique de la zone de police dont la commune fait partie ne peuvent pas faire partie d'un conseil communal. Cette adaptation est également explicitement motivée dans l'exposé des motifs: “La terminologie des incompatibilités en ce qui concerne les membres de la police a été adaptée à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le gouvernement flamand ne souhaite, quant à lui, pas imposer de limitation aux membres du personnel relevant d'une zone de police autre que celle de la commune elle-même.”⁵ (traduction)

Il ne suffit cependant pas d'abroger cet article pour permettre effectivement aux fonctionnaires de police de se présenter aux élections dans une commune située en dehors de leur zone de police. À cette fin, il s'impose de modifier également la législation fédérale relative au statut des fonctionnaires de police. Il va de soi que l'on ne touche pas au principe de l'impartialité

³ Arbitragehof 18 november 1992, nr. 74/92, B.3.5. en B.3.6.

⁴ *Parl. St.*, VI. Parl., 2004-2005, nr. 347/1, blz. 13.

⁵ *Parl. St.*, VI. Parl., 2004-2005, nr. 347/1, blz. 45.

³ Cour d'arbitrage 18 novembre 1992, n° 74/92, B.3.5. et B.3.6.

⁴ *Doc. parl.*, Fl., 2004-2005, n° 347/1, p. 13.

⁵ *Doc. parl.*, Fl., 2004-2005, n° 347/1, p. 45.

onpartijdigheid belet echter niet dat politieambtenaren buiten hun diensturen hun volwaardige politieke rechten als burger maximaal moeten kunnen uitoefenen, zonder evenwel deze onpartijdigheid in gevaar te brengen.

Binnen het gebied waarop het politieke mandaat waarvoor men kandidaat is betrekking heeft, is de neutraliteit als politieambtenaar moeilijk vol te houden. Het cumuleren van de hoedanigheid van politieambtenaar en die van kandidaat voor een politiek mandaat is dan ook enkel mogelijk indien de werkingsgebieden van beide niet geheel of gedeeltelijk samenvallen. Aangezien bvb. federale politieke mandaten betrekking hebben op het hele grondgebied, is het uitgesloten voor politieambtenaren om hiervoor te kandideren.

De mogelijkheid tot kandidaatstelling zal dus ook afhangen van het werkingsgebied van de politieambtenaar. Leden van het operationeel kader van de federale en de lokale politie zijn volgens de wet bevoegd om hun opdracht te vervullen op het hele grondgebied. Artikel 45, 2e lid van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt stelt echter dat politieambtenaren van de lokale politie hun opdracht in principe vervullen op het grondgebied van de politiezone. Het moet dan ook mogelijk zijn voor lokale politieambtenaren om te kandideren voor een politiek mandaat buiten de politiezone waarin ze actief zijn.

Deze regeling vermijdt bovendien problemen met het politiek gezag over en het toezicht op de politiediensten. Voor het uitvoeren van haar opdrachten van bestuurlijke politie, staat de lokale politie immers onder het gezag van de burgemeester (art. 42 WGP). Het is dan ook logisch dat de lokale politieambtenaren niet kunnen kandideren voor een lokaal mandaat in een gemeente die deel uitmaakt van de politiezone waarin ze professioneel actief zijn. Zonder dit verbod zouden politieambtenaren een politieke functie kunnen uitoefenen waarbij ze rechtstreeks toezicht houden op hun eigen werking of zichzelf instructies kunnen geven.

dans l'exercice du service. Cette impartialité n'empêche toutefois pas qu'en tant que citoyens, les fonctionnaires de police doivent pouvoir, en dehors de leurs heures de service, exercer la plénitude de leurs droits politiques, sans pour autant compromettre cette impartialité.

Dans la région couverte par le mandat politique que l'on sollicite, il est difficile de conserver la neutralité en tant que fonctionnaire de police. La qualité de fonctionnaire de police et celle de candidat à un mandat politique ne peuvent dès lors être cumulées que lorsqu'il n'y a pas de chevauchement total ou partiel entre les deux champs d'action. Étant donné que, par exemple, les mandats politiques fédéraux couvrent l'ensemble du territoire, il est exclu que des fonctionnaires de police sollicitent pareil mandat.

La possibilité de se présenter aux élections dépendra donc également du champ d'action du fonctionnaire de police. Conformément à la loi, les membres du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale sont compétents pour exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire national. L'article 45, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dispose cependant que les fonctionnaires de police de la police locale réalisent en principe leurs missions sur le territoire de la zone de police. Les fonctionnaires de la police locale doivent dès lors avoir la possibilité de solliciter un mandat politique en dehors de la zone de police dans laquelle ils exercent leur activité.

Cette réglementation évite en outre tout problème d'autorité politique et de surveillance concernant les services de police. Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police locale est en effet placée sous l'autorité du bourgmestre (article 42 LPI). Il est dès lors logique que les fonctionnaires de la police locale ne puissent se porter candidat à un mandat local dans une commune relevant de la zone de police dans laquelle ils exercent leur activité professionnelle. À défaut d'une telle interdiction, des fonctionnaires de police pourraient exercer une fonction politique les amenant à contrôler directement leur propre fonctionnement ou à se donner à eux-mêmes des instructions.

Verhinderen dat politieambtenaren hun democratische politieke rechten kunnen uitoefenen buiten hun werkingsgebied, waar er dus geen gevaar is voor belangenvermenging, beïnvloeding of machtsmisbruik, is een disproportionele maatregel. Daarom bepaalt dit voorstel dat ambtenaren van de lokale politie wel kandidaat mogen zijn voor een lokaal of provinciaal politiek mandaat in een gemeente of provincie buiten de politiezone waarin ze beroepsmatig actief zijn.

Koenraad DEGROOTE (N-VA)
Brecht VERMEULEN (N-VA)
Egbert LACHAERT (Open Vld)
Vincent VAN QUICKENBORNE (Open Vld)
Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)

Il serait disproportionné d'empêcher des fonctionnaires de police d'exercer leurs droits politiques démocratiques en dehors de leur zone d'action, puisqu'il n'existe dans ce cas aucun risque de confusion d'intérêts, d'influence ou d'abus de pouvoir. La présente proposition de loi prévoit dès lors que les fonctionnaires de la police locale peuvent se porter candidat à un mandat politique local ou provincial dans une commune ou une province située en dehors de la zone de police dans laquelle ils exercent leur activité professionnelle.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 127 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) in het tweede lid vervallen de woorden “in alle omstandigheden”;

B) het artikel wordt aangevuld met een derde lid, dat luidt als volgt:

“In afwijking van het tweede lid, mogen lokale politieambtenaren kandidaat zijn voor een lokaal of provinciaal politiek mandaat in een gemeente of provincie buiten de politiezone waar ze in principe hun opdracht vervullen.”

Art. 3

Artikel 134, eerste lid, 2° van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt:

“, behalve na kandidaatstelling als bedoeld in artikel 127, derde lid;”.

8 mei 2015

Koenraad DEGROOTE (N-VA)
Brecht VERMEULEN (N-VA)
Egbert LACHAERT (Open Vld)
Vincent VAN QUICKENBORNE (Open Vld)
Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 127 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les modifications suivantes sont apportées:

A) dans l'alinéa 2, les mots “en toutes circonstances” sont abrogés;

B) l'article est complété par un alinéa 3, rédigé comme suit:

“Par dérogation à l'alinéa 2, les fonctionnaires de police locaux peuvent se porter candidat à un mandat politique dans une commune ou une province située en dehors de la zone de police dans laquelle ils exercent en principe leur mission.”

Art. 3

L'article 134, alinéa 1^{er}, 2° de la même loi est complété comme suit:

“, sauf à la suite d'une candidature visée à l'article 127, alinéa 3;”.

8 mai 2015