

Rolnummer 4388
Arrest nr. 185/2008 van 18 december 2008

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 22 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten, ingesteld door Michel Brasseur en Gert Cockx.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 december 2007 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 december 2007, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 22 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2007, derde editie) door Michel Brasseur, wonende te 4500 Hoei, chaussée de Waremmes 54, en Gert Cockx, wonende te 2801 Heffen, Hooiendonkstraat 27.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. C. Flamend, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. L. Schellekens, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. Om zijn belang bij het beroep te staven, voert de eerste verzoeker aan dat hij in juli 2007 met onmiddellijke ingang werd verwijderd uit de dienst Algemene Inspectie, met toepassing van de artikelen 10 en 22 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten (hierna : Wet op de Algemene Inspectie) en dat hij dus reeds het slachtoffer is van de bestreden bepaling. Hij stelt dat hij daardoor zowel zware morele schade als financiële schade lijdt.

A.1.2. De tweede verzoeker verklaart een belang te hebben bij zijn beroep omdat hij als lid van de Algemene Inspectie « vroeg of laat » het voorwerp kan zijn van een toepassing van de bestreden bepaling. Hij stelt dat hij thans weliswaar met vakbondsverlof is, maar dat « zeker hij riskeert, op het ogenblik dat hij

terugkeert, het voorwerp uit te maken van een dergelijke maatregel vermits zijn huidige syndicale activiteiten hem vrijwel per definitie af en toe in botsing brengen met de Inspecteur-generaal ».

A.2. De Ministerraad voert als exceptie van niet-ontvankelijkheid aan dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het rechtens vereiste belang bij hun beroep.

A.3.1. Wat de eerste verzoeker betreft, doet de Ministerraad opmerken dat hij sinds september 2006 met ziekteverlof is. In de eerste helft van 2007 werd tegen hem een procedure tot terugzending opgestart op basis van artikel 75 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie. Na het verschijnen van de Wet op de Algemene Inspectie werd tegen hem een procedure tot voorlopige onmiddellijke verwijdering opgestart en besliste de inspecteur-generaal hem uit de Algemene Inspectie te verwijderen. De verzoeker stelde tegen die beslissing beroep tot vernietiging in bij de Raad van State.

De Ministerraad betoogt dat de verzoeker geen personeelslid meer is bij de Algemene Inspectie aangezien dat beroep bij de Raad van State niet schorsend werkt, en dat hij om die reden geen belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepaling.

De Ministerraad is van mening dat de schade waarop de verzoeker zich beroept niet het rechtstreekse gevolg is van de bestreden bepaling, maar van de beslissing van de inspecteur-generaal. De verzoeker zou ook niet aantonen waaruit de financiële en morele schade zou bestaan.

A.3.2. De eerste verzoeker doet opmerken dat de Koning nog geen beslissing heeft genomen met betrekking tot zijn terugzending. Zijn verwijdering is dan ook het resultaat van een voorlopige maatregel die zijn grondslag vindt in de bestreden bepaling. Hij heeft nog steeds geen nieuwe functie gekregen bij de federale politie.

A.3.3. De Ministerraad repliceert dat het loutere feit dat er nog geen koninklijk besluit is genomen met betrekking tot de terugzendingsmodaliteiten, geen afbreuk doet aan de beslissing tot onmiddellijke verwijdering van de eerste verzoeker uit de Algemene Inspectie, terwijl het beroep bij de Raad van State niet opschortend werkt. Aan de eerste verzoeker is nog geen nieuwe betrekking voorgesteld, aangezien hij langdurig ziek is.

A.4.1. Wat de tweede verzoeker betreft, voert de Ministerraad aan dat hij met vakbondsverlof is. In het raam van zijn vakbondsactiviteiten kan hij dan ook niet het voorwerp zijn van een onderzoek door de inspecteur-generaal. De bestreden bepaling kan hem in zijn huidige situatie van vakbondsafgevaardigde geen nadeel berokkenen en de vernietiging zou hem geen voordeel kunnen opleveren.

Op het argument van de tweede verzoeker dat hij minstens bij terugkeer uit vakbondsverlof zou kunnen worden verwijderd, reageert de Ministerraad met verwijzing naar artikel 51, § 4, van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van de politiediensten. Dat bepaalt dat een einde kan worden gemaakt aan het permanent verlof van een vakbondsafgevaardigde wanneer deze erom verzoekt, wanneer zijn vakorganisatie daartoe besluit of wanneer de erkenning als afgevaardigde wordt ingetrokken. Aangezien zich te dezen geen van die drie mogelijkheden voordoet, heeft de tweede verzoeker volgens de Ministerraad geen actueel belang bij een vernietiging van de bestreden bepaling.

A.4.2. De tweede verzoeker antwoordt dat hij nog altijd deel uitmaakt van de Algemene Inspectie en onder de draagwijdte van de bestreden bepaling valt. Alleen kan die niet op hem worden toegepast zolang hij met vakbondsverlof is.

A.4.3. De Ministerraad herhaalt dat de tweede verzoeker als vast vakbondsafgevaardigde niet het voorwerp kan uitmaken van een onderzoek door de inspecteur-generaal en dat de bestreden bepaling hem geen nadeel kan berokkenen.

Ten gronde

A.5. De verzoekende partijen voeren als enig middel aan dat artikel 22 van de Wet op de Algemene Inspectie in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In hun verzoekschrift citeren de verzoekende partijen de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling. Die zou verantwoorden dat vanwege het specifieke statuut van de Algemene Inspectie de leden daarvan moeten voldoen aan hogere eisen en dat elke tekortkoming kan leiden tot een maatregel van verwijdering. Om de goede werking van de inspectie en van de diensten die ze controleert te vrijwaren, zou het noodzakelijk zijn tijdelijke maatregelen te kunnen nemen met onmiddellijk gevolg.

Volgens de verzoekende partijen is het echter evident dat niet alleen de personeelsleden van de Algemene Inspectie, maar alle leden van de politie aan strenge selectienormen moeten voldoen.

De verzoekende partijen betogen dat er reeds tal van waarborgen met eenzelfde doel bestaan, maar dan wel met respect voor een aantal rechten van de betrokkenen, terwijl die rechten volledig ontbreken in de bestreden regeling. Er is reeds een stelsel van de herplaatsing overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. En er is ook in een mogelijkheid tot voorlopige schorsing voorzien in de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

Indien er vermoedens zijn dat een personeelslid over de schreef is gegaan, indien hij door gezondheidsproblemen zijn functie niet aankan, indien hij het voorwerp uitmaakt van een ordemaatregel of indien zijn evaluatie onvoldoende is, kan hij worden herplaatst binnen de dienst Algemene Inspectie, maar dan met inachtneming van een reeks rechten en waarborgen.

De enige waarborg bij toepassing van het eerste lid van de bestreden bepaling is dat de dienst waarnaar het betrokken personeelslid wordt teruggezonden, daarmee moet instemmen. De minister van Justitie wordt niet betrokken en de terugzending is niet in tijd, noch in ruimte beperkt.

Krachtens het tweede lid van de bestreden bepaling kan de inspecteur-generaal zonder enige controle een beslissing nemen tot onmiddellijke voorlopige verwijdering, zonder voorafgaand advies, zonder dat de betrokkene wordt gehoord en inzage heeft in het dossier, en zonder de instemming van de dienst waarnaar het personeelslid wordt teruggezonden.

Bovendien is er geen enkele mogelijkheid tot beroep.

Het bestreden artikel bemoeilijkt de situatie van de leden van de Algemene Inspectie op een wijze die niet objectief kan worden verantwoord en die niet berust op in redelijkheid verantwoorde criteria. Het voert volgens de verzoekende partijen dan ook een manifest onverantwoorde ongelijkheid in tussen, enerzijds, de leden van de Algemene Inspectie en, anderzijds, de andere leden van de federale en lokale politie.

A.6.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat de leden van de Algemene Inspectie aan de ene kant en de leden van de federale en lokale politie aan de andere kant niet voldoende vergelijkbaar zijn om de toets aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te kunnen doorvoeren.

De Algemene Inspectie is geen politiedienst, maar een aan de politiediensten extern controleorgaan, onder het gezag van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, dat waakt over het optimaal functioneren van de federale en lokale politie. Ook op het vlak van het personeel beschikt de Algemene Inspectie over eigen regels.

A.6.2. De verzoekende partijen antwoorden dat in alle geledingen van de geïntegreerde politie een eenvormig statuut werd beoogd en dat de personeelsleden bij de Algemene Inspectie derhalve vergelijkbaar zijn met de overige personeelsleden bij de geïntegreerde politie.

A.6.3. De Ministerraad repliceert dat uit het eenheidsstatuut niet volgt dat alle leden die eraan onderworpen zijn, vergelijkbaar zijn. De wetgever heeft een strikt onderscheid willen instellen tussen de leden van de Algemene Inspectie en de ambtenaren van politie die ze controleert, waaruit blijkt dat het om twee onvoldoende vergelijkbare categorieën gaat. De Algemene Inspectie maakt geen deel uit van de geïntegreerde politie.

A.7.1. Voor zover het Hof zou oordelen dat er sprake is van een ongelijke behandeling van vergelijkbare categorieën van personen, argumenteert de Ministerraad dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het aangevoerde verschil in behandeling, rekening houdend met het statuut van de Algemene Inspectie en de haar toevertrouwde bevoegdheden.

De bevoegdheden inzake controle van de politiediensten vergen dat de Algemene Inspectie over de nodige middelen beschikt om een efficiënt orgaan van de uitvoerende macht te zijn. Die bevoegdheden verantwoorden inzonderheid dat de leden van de Algemene Inspectie aan strengere selectienormen dienen te voldoen dan de leden van de federale en lokale politie.

De leden van de Algemene Inspectie moeten blijvend beantwoorden aan hogere normen inzake loyaliteit, discretie, beroepsgeheim, en dergelijke. In het licht daarvan is het redelijk verantwoord dat elke tekortkoming aanleiding kan geven tot een maatregel van verwijdering of van terugzending.

Naast de procedure van terugzending heeft de Algemene Inspectie ook nood aan een mogelijkheid om een personeelslid onmiddellijk te verwijderen, vanwege het delicaat karakter van bepaalde dossiers die de Algemene Inspectie afhandelt.

A.7.2. De verzoekende partijen zijn daarentegen van oordeel dat het statuut en de bevoegdheden van de Algemene Inspectie geen verantwoording bieden voor het aangeklaagde verschil in behandeling. Ook de federale en lokale politie streven ernaar kwaliteitsvol werk af te leveren. Nergens wordt uiteengezet waarom de uitoefening van een ambt bij de Algemene Inspectie zulk een substantieel verschil in behandeling zou verantwoorden. In het raam van een goede bedrijfsvoering is er evenzeer nood aan interne controle.

A.7.3. De Ministerraad repliceert dat het tot de beleidskeuze van de wetgever behoort om te bepalen of al dan niet bijkomende maatregelen nodig zijn voor de leden van de Algemene Inspectie en of een externe controle aangewezen is. De externe controle is wel degelijk verantwoord, aangezien de Algemene Inspectie met een breder perspectief en vanuit een andere invalshoek oplossingen kan aanreiken voor problemen binnen een politiezone en kan waarschuwen voor risico's.

Volgens de Ministerraad maakt de bestreden bepaling deel uit van een coherent en allesomvattend geheel van regels die ertoe strekken de door de wetgever beoogde doelstellingen te bereiken.

A.8.1. Volgens de Ministerraad beweren de verzoekende partijen ten onrechte dat de bestreden bepalingen niet noodzakelijk zouden zijn omdat de bestaande regelgeving inzake herplaatsing het mogelijk zou maken hetzelfde doel te bereiken.

Binnen de Algemene Inspectie zou een herplaatsing elk nuttig effect ontberen aangezien transversaal over de verschillende directies heen wordt gewerkt. De betrokkene zou zonder problemen toegang blijven hebben tot alle dossiers. Overigens is de Algemene Inspectie een kleine dienst met een 95-tal leden, waartussen de interactie groot is.

Ook bij een voorlopige schorsing zou de administratieve band tussen het betrokken personeelslid en de Algemene Inspectie behouden blijven, waardoor ook die maatregel uit het tuchtrecht geen voldoende waarborg biedt om de goede werking van de Algemene Inspectie te verzekeren.

A.8.2. Volgens de verzoekende partijen stemt de bewering van de Ministerraad dat een herplaatsing elk nuttig effect zou ontberen vanwege de transversale werking over de verschillende directies niet overeen met de wettelijke structuur van de Algemene Inspectie en met de specifieke opdrachten van de directies, noch met de dagelijkse werking zoals die blijkt uit de jaarverslagen van de Algemene Inspectie. De interactie tussen de personeelsleden is tot een minimum beperkt en in nagenoeg alle gevallen kan een herplaatsing volstaan om de goede werking van de dienst tijdelijk te waarborgen.

A.8.3. De Ministerraad repliceert dat het beeld dat de verzoekende partijen hebben van de Algemene Inspectie wellicht dateert van vóór hun vertrek uit die dienst. Alle directies zijn in eenzelfde gebouw gevestigd, waardoor kan worden betwijfeld dat er slechts een minimum aan contacten zou zijn. Enkel de onmiddellijke verwijdering is van dien aard dat de goede werking wordt gevrijwaard van de Algemene Inspectie en van de diensten die ze controleert.

A.9. De Ministerraad betwist dat de bestreden bepaling bepaalde rechten van de leden van de Algemene Inspectie niet zou waarborgen, een bijkomende straf zou invoeren en een verzwaarde toestand in het leven zou roepen die niet redelijk wordt verantwoord.

Volgens de Ministerraad verliezen de verzoekende partijen uit het oog dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zullen moeten worden nageleefd bij het toepassen van de bestreden bepaling. Bovendien moet de Koning de modaliteiten van terugzending bepalen.

In beginsel staat beroep open bij de Raad van State, tenzij de maatregel door dat rechtscollege wordt gekwalificeerd als een maatregel van inwendige orde. In dat geval zou de ontstentenis van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State echter het gevolg zijn van de rechtspraak van dat rechtscollege, zonder dat dit aanleiding geeft tot een discriminerende behandeling door de Raad van State ten opzichte van andere maatregelen van inwendige orde.

A.10.1. De verzoekende partijen betogen dat de terugzending van een personeelslid van de Algemene Inspectie naar de federale of lokale politie een zeer ernstige maatregel is die verder reikt dan een herplaatsing binnen de dienst. Het betrokken lid verliest alle statutaire voordelen van zijn ambt. De maatregel heeft een stigmatiserend effect en kan doorwerken bij latere evaluaties, zodat de loopbaanperspectieven inzake mobiliteit en bevordering sterk worden gecompromitteerd.

Rekening houdend met die gevolgen, dient de bevoegdheid van de overheid die kan beslissen tot de terugzending voldoende nauwkeurig te worden afgebakend en met voldoende waarborgen omringd, naar analogie met wat is bepaald in de tuchtwet. De wettelijke regeling mag niet beperkt zijn tot het creëren van een rechtsgrond voor de terugzending, maar moet alle nodige waarborgen omvatten voor een onpartijdig, objectief en proportioneel optreden van de overheid, met eerbiediging van de rechten van verdediging zoals bij de voorlopige schorsing.

In tegenstelling tot de wettelijke regeling inzake de voorlopige schorsing, is de bestreden regeling beknopt en vaag. Er moet niet eens een ernstige reden worden aangevoerd en de lichtste fout kan aanleiding zijn tot terugzending.

De bezwaren ten aanzien van de terugzending gelden naar het oordeel van de verzoekende partijen evenzeer voor de maatregel van onmiddellijke verwijdering. Wat de gevolgen betreft, moet die maatregel niet onderdoen voor een voorlopige dringende schorsing, die uitsluitend in uiterst dringende gevallen door de gewone tuchtoverheid kan worden genomen en voor een zeer beperkte duur.

Er is volgens de verzoekende partijen geen reden waarom het personeel bij de Algemene Inspectie zo verschillend wordt behandeld. Bovendien dreigt het verschil in behandeling ertoe te leiden dat de maatregel van onmiddellijke verwijdering als verdoken tuchtsanctie zal fungeren.

A.10.2. Volgens de Ministerraad kan de bestreden bepaling niet worden gelijkgesteld met een tuchtrechtelijke bepaling. De maatregelen die de bestreden bepaling mogelijk maakt, zijn niet gericht op de bestraffing van een personeelslid, maar op de goede werking van de dienst. De terugzending en de voorlopige verwijdering vormen ordemaatregelen in het belang van de dienst, ook al steunen zij op het gedrag van de betrokkene.

Toch kunnen die ordemaatregelen niet zonder enige beperking worden genomen. De overheid dient immers steeds de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven.

Op de stelling van de verzoekende partijen dat de maatregel zal leiden tot verkapte tuchtstraffen, repliceert de Ministerraad dat die kritiek niet gericht is tegen de bestreden bepaling maar tegen een, per hypothese, oneigenlijk gebruik ervan.

De Ministerraad is het niet eens met het argument van de verzoekende partijen dat geen ernstige reden moet worden aangevoerd en dat de eenvoudige vaststelling of bewering dat het betrokken personeelslid niet meer voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, volstaat voor een voorstel tot terugzending. De wetgever heeft het niet meer voldoen aan de toelatingsvoorwaarden als objectief criterium voor terugzending vooropgesteld. Het is dus niet mogelijk om op dat criterium een ernstige of minder ernstige inbreuk te plegen.

De Ministerraad betwist dat de ordemaatregelen een stigmatiserend effect zouden hebben. De ordemaatregelen zijn niet van tuchtrechtelijke aard en hebben niet de vraag naar de schuld of de fout van de betrokkene tot primordiaal doel. Zij kunnen dan ook geen invloed hebben op de naam en faam van de betrokkene. Als derden dit als een sanctie zouden percipiëren, zou dat niet het gevolg zijn van de bestreden bepaling.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1. Het bestreden artikel 22 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten (hierna : Wet op de Algemene Inspectie) bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten kan de Inspecteur-generaal te allen tijde aan de minister van Binnenlandse Zaken voorstellen een personeelslid terug te zenden naar de federale of de lokale politie wanneer dit personeelslid niet meer voldoet aan de bepalingen van artikel 10, § 1, 1° en 2°, en § 2 en dit na akkoord van de dienst naar waar het zal terug gezonden worden.

De Inspecteur-generaal kan indien nodig voorlopige maatregelen treffen tot verwijdering van betrokkene die onmiddellijk van toepassing zijn teneinde de goede werking van de Algemene Inspectie te vrijwaren.

Voor de officieren en de personeelsleden van het administratief en logistiek kader van niveau A geschiedt die terugzending door de Koning.

De Koning regelt de terugzendingsmodaliteiten ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 22 van de Wet op de Algemene Inspectie, dat de terugzending van leden van de Algemene Inspectie naar de federale of lokale politie mogelijk maakt, alsook hun onmiddellijke verwijdering uit de dienst.

B.2.2. De Ministerraad voert aan dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet zouden doen blijken van het rechtens vereiste belang.

B.2.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.4. De Ministerraad erkent zelf dat de eerste verzoekende partij als lid van de Algemene Inspectie het voorwerp is geweest van een toepassing van de betwiste bepaling, waaruit haar belang afdoende blijkt. Het gegeven dat de eerste verzoekende partij volgens de Ministerraad geen lid meer is van de Algemene Inspectie en dat haar nog bij de Raad van State aanhangig zijnde beroep tegen de maatregel tot verwijdering uit de dienst niet opschortend werkt, doet geen afbreuk aan haar belang bij haar beroep, aangezien een eventuele vernietiging van de bestreden wettelijke bepaling de maatregel die wettelijke grondslag zou ontnemen.

Het is niet nodig om te onderzoeken of ook de tweede verzoekende partij doet blijken van een belang bij het gezamenlijk ingediende beroep.

Ten gronde

B.3. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij zijn van mening dat er geen reden is om ten aanzien van het personeel van de Algemene Inspectie af te wijken van de voor de leden van de federale en lokale politie geldende regelgeving inzake tuchtrecht en wat de terugzending en de verwijdering uit de dienst betreft.

B.4.1. De Ministerraad voert aan dat de situatie van de leden van de Algemene Inspectie niet vergelijkbaar is met die van de leden van de federale of lokale politie.

B.4.2. Als personeelsleden in overheidsdienst zijn de leden van de Algemene Inspectie en de leden van de federale of lokale politie voldoende vergelijkbaar wat de bescherming tegen maatregelen van terugzending of verwijdering uit de dienst betreft.

B.5. De Ministerraad betoogt dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het aangeklaagde verschil in behandeling, rekening houdend met het statuut van de Algemene Inspectie en de haar toevertrouwde bevoegdheden.

B.6. Volgens de parlementaire voorbereiding van de Wet op de Algemene Inspectie vormt de Algemene Inspectie « het enige orgaan, extern aan de politionele hiërarchie, dat ten dienste staat van de regering en dat in staat is om, dag en nacht, een onderzoek te voeren naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, informatie rechtstreeks op het terrein in te winnen, een stand van zaken te geven en een klacht te analyseren » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2947/002, p. 23).

De Algemene Inspectie is een ministeriële dienst die onder de bevoegdheid valt van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Zij ressorteert dus onder de uitvoerende macht en heeft, per definitie, een missie van bestuurscontrole. (*ibid.*, p. 26).

De bestreden bepaling werd verantwoord als volgt :

« De personeelsleden van de Algemene Inspectie moeten aan strenge selectienormen voldoen. Door het specifiek statuut van de Algemene Inspectie moeten de leden blijvend beantwoorden aan hogere normen inzake ondermeer loyaliteit, discretie, beroepsgeheim, e.d. Het is dan ook aangewezen dat elke tekortkoming die vastgesteld wordt aangaande het gedrag of de manier van werken, aanleiding kan geven tot een verwijderingsmaatregel.

De dienst naar waar het personeelslid gezonden wordt moet geconsulteerd worden en zich akkoord verklaren om hem te ontvangen.

De Algemene Inspectie handelt dossiers af die soms delicaat kunnen zijn. Het kan noodzakelijk blijken om tijdelijke maatregelen te treffen met onmiddellijk gevolg, om de goede werking van de inspectie en van de diensten die ze controleert, te vrijwaren » (*ibid.*, pp. 30-31).

B.7. De verschillen tussen, enerzijds, de dienst Algemene Inspectie en, anderzijds, de federale en lokale politie, onder meer inzake bevoegdheden en personeelsformatie, kunnen in beginsel objectief en in redelijkheid verantwoorden dat er, wat de rechtspositie van de leden van die respectieve diensten betreft, verschillen bestaan. Er dient evenwel te worden onderzocht of de betwiste bepaling geen kennelijk onevenredige gevolgen teweegbrengt ten aanzien van de leden van de Algemene Inspectie die het voorwerp zouden zijn van een maatregel van terugzending naar de federale of lokale politie (artikel 22, eerste lid, van de

Wet op de Algemene Inspectie) of van onmiddellijke verwijdering uit de dienst (artikel 22, tweede lid).

B.8. Luidens de eerste zinsnede van het bestreden artikel 22 van de Wet op de Algemene Inspectie geldt die bepaling « onverminderd de toepassing van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten ».

De maatregelen van terugzending of verwijdering uit de dienst zijn ordemaatregelen die louter in het belang van de dienst kunnen worden genomen, in beginsel los van de vraag of de betrokkene de oorzaak is van een verstoring van de dienstverlening, terwijl tuchtmaatregelen in eerste instantie erop zijn gericht de betrokken ambtenaar te straffen wegens disciplinaire fouten, ook al wordt in beide gevallen de goede werking van de dienst nagestreefd. Het bestreden artikel 22 bepaalt uitdrukkelijk dat geen afbreuk wordt gedaan aan de waarborgen inzake tuchtrecht, waarborgen die de leden van de Algemene Inspectie evenzeer genieten als de leden van de federale en de lokale politie.

B.9.1. Wat de maatregel van terugzending betreft, voorziet artikel 22, eerste lid, van de Wet op de Algemene Inspectie erin dat die maatregel is beperkt tot die gevallen waarin het betrokken personeelslid niet meer voldoet aan de « bepalingen van artikel 10, § 1, 1° en 2°, en § 2 » van diezelfde wet.

Dat artikel bepaalt :

« § 1. Elke kandidaat voor de Algemene Inspectie moet voldoen aan de volgende Algemene toelatingsvoorwaarden :

1° Belg zijn;

2° van onberispelijk gedrag zijn en beantwoorden aan het opgelegde profiel;

3° [...].

§ 2. De Koning bepaalt de specifieke toelatingsvoorwaarden voor de Algemene Inspectie en de selectieprocedure voor de personeelsleden bedoeld in artikel 4, § 3 ».

B.9.2. Nog afgezien van het gegeven dat ook voor de leden van de federale of lokale politie in een reeks gevallen een herplaatsing mogelijk is op grond van artikel VI.II.85 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, is het niet onredelijk in een dergelijke mogelijkheid te voorzien voor leden van de Algemene Inspectie die niet langer zouden voldoen aan de in voormeld artikel 10 gestelde vereisten, mits aan een aantal minimale waarborgen inzake behoorlijk bestuur is voldaan.

B.9.3. Uit het gegeven dat zulke waarborgen niet uitdrukkelijk in de wet zijn opgenomen, kan niet worden afgeleid dat de overheid die beslist tot de terugzending van een lid van de Algemene Inspectie, afbreuk zou kunnen doen aan de beginselen van behoorlijk bestuur die te dezen onverminderd gelden, zoals onder meer de rechten van verdediging van de betrokkene, met inbegrip van het recht om voorafgaandelijk gehoord te worden en het recht op inzage in het dossier. Een behoorlijk bestuur vereist eveneens dat de maatregel wordt gemotiveerd. Voorts moeten krachtens het evenredigheidsbeginsel de omstandigheden voldoende ernstig zijn om een dergelijke maatregel van terugzending in het belang van de dienst te kunnen verantwoorden.

B.10. Wat de verwijdering uit de dienst betreft, bepaalt artikel 22, tweede lid, van de Wet op de Algemene Inspectie dat de inspecteur-generaal « indien nodig voorlopige maatregelen [kan] treffen tot verwijdering van betrokkene die onmiddellijk van toepassing zijn teneinde de goede werking van de Algemene Inspectie te vrijwaren ».

Nog afgezien van het gegeven dat een vergelijkbare ordemaatregel – de voorlopige schorsing van ambtsuitoefening in het belang van de dienst – kan worden genomen ten aanzien van de leden van de federale of lokale politie op grond van artikel 59 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, is het niet onredelijk om in een mogelijkheid tot onmiddellijke verwijdering uit de dienst te voorzien voor de leden van de Algemene Inspectie, mits een aantal minimale waarborgen inzake behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Analoog aan de maatregel van terugzending kan uit het gegeven dat zulke waarborgen niet uitdrukkelijk in de wet zijn opgenomen, niet worden afgeleid dat de inspecteur-generaal zou zijn gemachtigd om af te wijken van de beginselen van behoorlijk bestuur zoals de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel. Bovendien blijkt uit de bewoordingen van

de bestreden bepaling dat de verwijdering enkel mogelijk is « indien nodig [...] teneinde de goede werking van de Algemene Inspectie te vrijwaren » en dat het een « voorlopige maatregel » betreft.

Het komt de bevoegde rechter toe te beoordelen of de maatregel die met toepassing van de bestreden bepaling zou worden genomen, voldoet aan de wettelijke vereisten en aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

B.11. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep onder voorbehoud van wat is vermeld in B.9.3 en B.10.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 18 december 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt