RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 254.118 van 27 juni 2022
in de zaak A. 229.537/XIV-38.189

In zake : Benjamin VERELST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 november 2019, strekt tot de nietigverklaring van artikel 5 van het koninklijk besluit van 5 september 2019 ‘tot uitvoering van de artikelen 14 en 17 tot 19 van de wet van 15 mei 2007 op de algemene inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2022, om 14.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Barbara Speleers, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is sedert 2011 hoofdinspecteur van politie (hierna: HINP) bij de Algemene Inspectie van de federale en van de lokale politie (hierna: de Algemene Inspectie). Verzoeker ambieert te worden bevorderd tot de graad van commissaris van politie.

Een hoofdinspecteur die verhoogt in graad tot de graad van commissaris van politie gaat over naar een hoger kader, met name van het middenkader naar het officierskader.

3.2. De artikelen 17 tot 19 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: de wet van 15 mei 2007) voorzien in een specifieke regeling voor, eensdeels, de bevordering door verhoging in graad voor de leden van de Algemene Inspectie benoemd in de graad van commissaris van politie en, anderdeels, voor de bevordering door overgang naar een hoger kader voor de leden van de Algemene Inspectie met de graad van hoofdinspecteur.

Zij bepalen wat volgt:

> “Art. 17. Voor de bevordering door verhoging in graad binnen de Algemene Inspectie, wordt het lid van de Algemene Inspectie, benoemd in de graad van commissaris van politie, dat na vijf jaar dienst bij de Algemene Inspectie, een laatste evaluatie met de vermelding ‘goed’ in het kader van dit artikel heeft verkregen vanwege een commissie door de Inspecteur-generaal met dit opzicht ingesteld binnen de Algemene Inspectie, vrijgesteld van de voorwaarde bedoeld in artikel 32, 3°, van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten.
>
> Na tien jaar dienst bij de Algemene Inspectie is huidig artikel eveneens van toepassing voor de bevordering door verhoging in graad in de schoot van de politiediensten. Het betrokken personeelslid geniet gedurende twee jaar de selectietoelage zoals voorzien in het statuut van het personeel van de politiediensten.
>
> De commissie waarvan sprake in dit artikel wordt georganiseerd door de Koning.”

> “Art. 18. Voor de bevordering door overgang naar een hoger kader binnen de Algemene Inspectie, wordt het lid van de Algemene Inspectie, bekleed met de graad van hoofdinspecteur, dat na vijf jaar dienst bij de Algemene Inspectie, een laatste evaluatie met vermelding ‘goed’ in het kader van dit artikel heeft verkregen vanwege een commissie met dit opzicht ingesteld binnen de Algemene Inspectie door de Inspecteur-generaal, vrijgesteld van de selectieproeven en de vorming bedoeld in de artikelen 37 en 39 van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten.
> Na tien jaar dienst bij de Algemene Inspectie is huidig artikel eveneens van toepassing voor de bevordering door overgang naar een hoger kader in de schoot van de politiediensten.”

> “ Art. 19. De commissie bedoeld in artikel 18 wordt georganiseerd door de Koning.”

3.3. Het koninklijk besluit van 5 september 2019, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 11 september 2019, verleent (mede) uitvoering aan de genoemde artikelen 17 tot 19 van de wet van 15 mei 2007.

Dit is het (gedeeltelijk) bestreden besluit.

De artikelen 4 en 5 ervan die “De bevordering” regelen, bepalen:

> “Art. 4. § 1. Het personeelslid dat voldoet aan de anciënniteitsvoorwaarde bedoeld in artikel 17, eerste en tweede lid, of in artikel 18, eerste en tweede lid, van de wet, bezorgt de directeur van de directie waarbinnen hij zijn functies uitoefent een verslag van zijn activiteiten gedurende de laatste vijf of tien jaar, alsook een nota waarin hij zijn aanspraken en verdiensten uiteenzet voor de bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader. Het model van activiteitenverslag wordt vastgelegd door het reglement van inwendige orde van de algemene inspectie.
> § 2. Het activiteitenverslag, de nota waarin het personeelslid zijn aanspraken en verdiensten uiteenzet, alsook zijn persoonlijk dossier en de laatste evaluatie die hij overeenkomstig artikel 2 gekregen heeft, worden bezorgd aan een bevorderingscommissie die als volgt is samengesteld:
> 1°. de inspecteur-generaal of de door hem aangewezen adjunct-inspecteur-generaal, voorzitter ;
> 2°. twee hoofdcommissarissen van politie, leden van de algemene inspectie, aangewezen door de inspecteur-generaal, waarvan minstens één de functie van directeur uitoefent ;
> 3°. een vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken ;
> 4°. een vertegenwoordiger van de minister van Justitie.
> De inspecteur-generaal waakt erover dat, in de schoot van de evaluatiecommissie, de vertegenwoordiging van minstens één persoon van elk geslacht wordt gewaarborgd.
> § 3. Op basis van de stukken bedoeld in § 2 beslist de bevorderingscommissie bij gewone meerderheid over de toekenning aan de kandidaat van de vermelding ‘goed’ voor de bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader. Ze kan voorafgaandelijk overgaan tot het horen van de kandidaat of iedere andere persoon als ze dit opportuun acht.
> § 4. De kandidaat voor de bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader die geen evaluatie met de vermelding ‘goed’ heeft gekregen, mag pas een nieuw activiteitenverslag meedelen en zijn aanspraken en verdiensten laten gelden voor een gelijkaardige bevordering, na afloop van een termijn van één jaar te tellen vanaf het moment waarop hij een andere vermelding kreeg dan ‘goed’.
> § 5. De kandidaat voor de bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader die, nadat hij de vermelding ‘goed’ gekregen heeft voor de bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader bedoeld in § 3, een vermelding anders dan ‘goed’ gekregen heeft in toepassing

van artikel 2, verliest het voordeel van de vermelding ‘goed’ en mag pas na het bekomen van de vermelding ‘goed’ in toepassing van artikel 2, een nieuw activiteitenverslag meedelen en zijn aanspraken en verdiensten laten gelden voor een gelijkaardige bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger kader.”; en

“Art. 5**.** Het personeelslid bedoeld in artikel 17 of artikel 18 van de wet, dat de vermelding ‘goed’ bedoeld in artikel 4, § 3, heeft bekomen, wordt bevorderd in de hogere graad of in de graad van een hoger kader, ofwel op de datum van zijn benoeming, overeenkomstig de mobiliteitsregels, in een vacante betrekking van respectievelijk hoofdcommissaris van politie of commissaris van politie, ofwel op de datum van zijn aanwijzing in een mandaat bedoeld in artikel 66, eerste lid van de wet van 26 april 2002.”

Het aangehaalde artikel 5 brengt mee, aldus verzoeker, dat de HINP bij de Algemene Inspectie slechts als commissaris van politie kan worden benoemd volgens de mobiliteitsregels in een vacant ambt.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in een eerste middel een schending aan van artikel 18 van de wet van 15 mei 2007, artikel 37 van de wet van 26 april 2002 ‘houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten’ (hierna: de wet van 26 april 2002), evenals “machtsoverschrijding, schending van het legaliteitsbeginsel en schending van art. 108 Grondwet”. Verzoeker zet uiteen dat hij als politieambtenaar onderworpen is aan de statutaire regeling van de leden van de geïntegreerde politiedienst maar dat hij tevens als HINP, lid van de Algemene Inspectie, onder het toepassingsgebied van artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 valt, hetgeen impliceert dat hij na vijf jaar dienst bij de Algemene Inspectie en met een laatste evaluatie met vermelding “goed” een vrijstelling bekomt van de selectieproeven en vorming bedoeld in de artikelen 37 en 39 van de wet van 26 april 2002, wat inhoudt dat hij automatisch commissaris

van politie wordt. De bestreden bepaling voegt aan deze bij wet vastgestelde bevorderingsvoorwaarden een voorwaarde toe in zoverre deze bepaalt dat een benoeming slechts mogelijk is, “overeenkomstig de mobiliteitsregels, in een vacante betrekking van politie”. De bestreden voorwaarde geldt zowel voor de leden van de Algemene Inspectie, die een bevordering beogen van commissaris tot hoofdcommissaris, als voor deze die - zoals verzoeker - een bevordering nastreven van hoofdinspecteur tot commissaris van politie. Deze voorwaarde is wel correct in zoverre het een commissaris van politie betreft die hoofdcommissaris wil worden vermits dit overeenstemt met hetgeen in artikel 33 van de wet van 26 april 2002 is bepaald, doch niet in zoverre het een HINP betreft die tot commissaris wil bevorderd worden vermits dit een voorwaarde betreft die in de wet van 26 april 2002 geenszins is voorzien. De bestreden bepaling is dan ook in die mate in strijd met artikel 18 van de wet van 15 mei 2007, evenals met de artikelen 37 en 39 van de wet van 26 april 2002. Door deze voorwaarde toe te voegen aan de wet worden ook artikel 108 van de Grondwet en het legaliteitsbeginsel geschonden.

In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat 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’ (hierna: het koninklijk besluit van 20 juli 2001) waarin de verwerende partij steunt zoekt, slechts toepassing kan vinden in zoverre het niet in strijd is met een later tussengekomen wettelijke regeling, te dezen de wet van 15 mei 2007, wat hij in zijn memorie van wederantwoord uitgebreid toelicht. De door de verwerende partij ingeroepen artikelen 45 en volgende van het (niet opgeheven) koninklijk besluit van 20 juli 2001 hebben als nieuwe wettelijke grondslag artikel 11 van de wet van 15 mei 2007, met dien verstande dat dit artikel 11 de selectieprocedure regelt binnen de benoemingsprocedure om een welbepaald concreet ambt binnen de Algemene Inspectie te bekomen, wat hier niet voorligt. Te dezen gaat het erover dat door het bestreden artikel 5 de bevordering door overgang naar een hoger kader (de HINP die CP wenst te worden) direct is gekoppeld aan de mobiliteitsregeling terwijl dat in strijd is met de hogere normen en principes zoals in het middel ontwikkeld. De verwijzing naar artikel VI.II.21, tweede lid, van het RPPol betreft

evenzo de mobiliteit om mee te dingen naar een vacant verklaarde positie doch staat volledig los van het doorstromen naar een hoger kader, te dezen van HINP naar CP. Verzoeker herhaalt dat de koppeling aan de mobiliteitsregels correct is wat de loutere verhoging in graad (lees: binnen hetzelfde kader) van een CP die hoofdcommissaris van politie wil worden betreft, maar niet wat de verhoging van kader (zoals te dezen een HINP die CP wenst te worden) betreft. De verwerende partij verwart een en ander zodat het "totaal zonder grond" is waar zij stelt dat "wie wenst te worden bevorderd naar de graad van commissaris niet automatisch kan worden benoemd tot die graad zonder de mobiliteitsregels in acht te nemen". Het is net daarom dat de bestreden bepaling moet worden vernietigd. Verzoeker acht het "merkwaardig" en "veelzeggend" dat de verwerende partij niet repliceert op haar argumentatie en zo met "een ruime bocht omheen de strekking en bewoordingen van artikel 37 van de [wet van 26 april 2002] heengaat, meer bepaald dat wie (binnen de geïntegreerde politie) slaagt voor de basisopleiding van een hoger kader zal worden bevorderd door overgang naar een hoger kader. Hierbij is geen sprake van het noodzakelijkerwijs moeten meedingen in de mobiliteit". In wezen komt het standpunt van de verwerende partij erop neer dat wie in de geïntegreerde politie de basisopleiding tot commissaris volgt, pas als commissaris zal worden benoemd indien deze navolgend in het kader van de mobiliteit effectief als commissaris een plaats zal krijgen, wat zo niet is. Waar artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 bepaalt dat een HINP binnen de Algemene Inspectie (zoals verzoeker) is vrijgesteld van de selectieproeven en de vorming om de graad van commissaris (CP) te behalen, impliceert dit noodzakelijkerwijs dat wie in die voorwaarden verkeert, moet worden benoemd tot de graad van commissaris. De verwijzing naar de machtiging aan de Koning vervat in artikel 121 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' (hierna: de wet van 7 december 1998) doet daaraan niets af nu de Koning niet tegen de wet in kan gaan.

In zijn laatste memorie repliceert verzoeker nog op een bijkomend argument dat de verwerende partij in haar laatste memorie put uit artikel 14, derde lid, van de wet van 15 mei 2007, waarbij de verwerende partij

argumenteert dat de Koning aan die bepaling de bevoegdheid ontleent om de “modaliteiten omtrent de mobiliteit en de graad- en kaderverhogingen” te regelen. Artikel 14, derde lid, zo repliceert verzoeker, viseert echter de (modaliteiten van de) evaluatie doch impliceert geenszins dat, indien het resultaat van dergelijke evaluatie “goed” is, er door de Koning (bijkomende) voorwaarden kunnen worden toegevoegd voor een overgang naar het hoger kader.

5. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het standpunt van verzoeker dat een HINP van de Algemene Inspectie moet worden benoemd tot de graad van commissaris eens hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 “niet klopt”. De verwerende partij stelt dat “[n]adat de kandidaat-commissaris geslaagd is verklaard voor de selectieproeven en de vorming conform artikel 37 en 39 van de [wet van 26 april 2002], of nadat de kandidaat een vrijstelling voor de selectieproeven en de vorming heeft bekomen conform artikel 18 van de wet van 15 mei 2007, de kandidaat niet automatisch [wordt] benoemd”. Zij verwijst daartoe naar het koninklijk besluit van 20 juli 2001 dat volgens haar van “significant belang” is, wat zij nader uiteengezet aan de hand van een beschrijving van de in dat koninklijk besluit vervatte selectieprocedure. De verwerende partij stelt dat artikel 45, 1°, van dat besluit bepaalt dat de inspecteur-generaal een keuze maakt over de wijze van selectie voor de vacant verklaarde betrekkingen onder één of meerdere van de selectiemodaliteiten bedoeld in artikel 50 van datzelfde besluit. De vacant verklaarde vacatures dienen vervolgens in uitvoering van artikel 46 van datzelfde koninklijk besluit te worden bezorgd aan de bevoegde directeur-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie ter publicatie in het kader van de mobiliteitscycli, cycli waaraan alle personeelsleden van de geïntegreerde politie en de Algemene Inspectie kunnen deelnemen. In uitvoering van artikel 47 ervan wordt vervolgens een oproep tot kandidaatstelling gepubliceerd waarin onder meer “het gewenste profiel” dient te worden medegedeeld. Conform artikel 50 ervan maakt de inspecteur-generaal vervolgens “wat de wijze van selectie betreft voor de vacatures” een keuze uit een of meerdere in artikel 50 opgesomde selectiemodaliteiten waaronder “3° het inwinnen van het

advies van een selectiecommissie die de kandidaten hoort". Bovendien volgt uit artikel 52 van datzelfde besluit nog dat "ongeacht de overeenkomstig artikel 50 gekozen selectiemodaliteit steeds het advies van de in artikel 51 bedoelde selectiecommissie zal worden ingewonnen indien de te begeven betrekking een ambt voor het officierskader betreft", hetgeen, aldus de verwerende partij, te dezen het geval is. Tot slot dient – met toepassing van de artikelen 59 en 60 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 – de inspecteur-generaal de aanspraken en verdiensten van de kandidaten te vergelijken om vervolgens die kandidaat aan de benoemende overheid voor te dragen die door hem het meest geschikt wordt bevonden. De verwerende partij voegt er nog aan toe dat conform artikel 14 van de wet van 15 mei 2007 "het RPPol van toepassing blijft". Artikel VI.II.21, tweede lid van het RPPol verwijst eveneens naar de verplichting om het advies van de selectiecommissie in te winnen, te dezen, de in artikel 51 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 bedoelde selectiecommissie. Volgens de verwerende partij blijkt uit de aldus uiteengezette procedure dat de Algemene Inspectie "met iedere vacature steeds naar een specifiek profiel zoekt", wat impliceert dat de betrokkene voor een selectiecommissie moet verschijnen. Van een automatische bevordering naar de graad van commissaris is geen sprake zonder naleving van de selectieprocedure en zonder de hiermee gepaard gaande mobiliteitsregels in aanmerking te nemen. Het bestreden artikel 5 voegt dan ook geen extra voorwaarde toe doch handelt in overeenstemming met de selectieprocedure zoals vervat in het koninklijk besluit van 20 juli 2001. Artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 maakt hierop geen uitzondering. Volgens de verwerende partij (met verwijzing naar het advies nr. 66.380/2/V van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 24 juli 2019), vindt het koninklijk besluit van 5 september 2019 immers (mede) rechtsgrond in artikel 121 van de wet van 7 december 1998 dat bepaalt dat de nadere regels van het statuut van de personeelsleden van het operationeel en het administratief en logistiek kader door de Koning worden bepaald zodat, aldus de verwerende partij, de Koning ook over de bevoegdheid beschikt "om de modaliteiten vervat in artikel 5 van het koninklijk besluit van 5 september 2019 vast te leggen". Er kan dan ook geen sprake van zijn dat de

verwerende partij met het bestreden artikel 5 machtsoverschrijding heeft gepleegd, het legaliteitsbeginsel of artikel 108 van de Grondwet heeft geschonden.

In haar laatste memorie tracht de verwerende partij, in repliek op het auditoraatsverslag, nog een argument te ontlenen aan artikel 14, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 waarin is bepaald dat "[h]et personeelslid wordt geëvalueerd door een commissie intern aan de Algemene Inspectie waarvan de modaliteiten door de Koning bepaald worden". Deze modaliteiten zijn, aldus artikel 14, derde lid, "van toepassing in alle gevallen dat het personeelslid dient te worden geëvalueerd, zo ondermeer in het raam van de baremische loopbaan, de graad- of kaderverhogingen, de mobiliteit, de herplaatsing en het directiebrevet". Volgens haar betekent dit dat de modaliteiten van de evaluatie door een commissie intern aan de Algemene Inspectie door de Koning worden bepaald "met inbegrip van de modaliteit en de graad- of kaderverhogingen". Artikel 18 van diezelfde wet voorziet volgens haar "in een zulke evaluatie". Met de machtigingsbepaling in artikel 19 van diezelfde wet heeft de Koning dan ook de bevoegdheid gekregen "om de modaliteiten van de evaluatie conform artikel 14 *juncto* artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 te bepalen "met inbegrip van de mobiliteit en de graad- of kaderverhogingen". Het brengt de verwerende partij tot het eindbesluit dat "de samenlezing" van de artikelen 14, derde lid, 18 en 19 van de wet van 15 mei 2007 en artikel 121 van de wet van 7 december 1998 de Koning "onmiskenbaar" de bevoegdheid verschaffen om de modaliteiten inzake de evaluatie van de Algemene Inspectie te bepalen "met inbegrip van de mobiliteit en de graad- of kaderverhogingen". Zij verwijst ter adstructie nog naar het wetsvoorstel van 27 maart 2007 'tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse' waaruit uiteindelijk de wet van 15 mei 2007 is voortgekomen en citeert daaruit als volgt: "Na 5 jaar wordt het lid van de inspectie, politiecommissaris, dat positief geëvalueerd werd door een commissie die specifiek in het kader van dit artikel in het leven geroepen werd, vrijgesteld van de selectieproeven en het volgen van een vorming, of, naargelang het geval, van het behalen van een directiebrevet. Hij zal eventueel een bevordering tot een hogere

graad bekomen nadat een commissie hem selecteerde voor een nieuwe overeenkomstige betrekking en in overeenstemming met de nieuwe graad. Deze bevordering geldt enkel binnen de inspectie" (*Parl. St*. Kamer, 2006-2007, 51, nr. 2947/002, 29). De verwerende partij leidt hieruit af dat "het geenszins de bedoeling was om het lid van de Algemene Inspectie bekleed met de graad van hoofdinspecteur van politie dat na 5 jaar dienst een laatste evaluatie "goed" heeft verkregen vanwege een hiervoor in het leven geroepen commissie, automatisch te bevorderen".

Beoordeling

6. Naast de in punt 3.2 aangehaalde artikelen 17, 18 en 19 van de wet van 15 mei 2007, luiden de overige te dezen relevante wettelijke bepalingen als volgt.

Artikel 4, § 3, eerste lid, 1°, van de wet van 15 mei 2007:

> "§ 3. Het personeel van de Algemene Inspectie is samengesteld uit de volgende personeelscategorieën :
> 1° politieambtenaren afkomstig uit de federale politie of uit een korps van de lokale politie;
> 2° […]"

Artikel 14, eerste lid, van diezelfde wet:

> "Behoudens de bepalingen voorzien in dit hoofdstuk, blijven de statutaire personeelsleden zoals bedoeld in artikel 4, § 3, 1° en 2°, onderworpen aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van het operationeel kader of het administratief en logistiek kader van de federale politie en van de lokale politie."

De artikelen 32 en 33 (die betrekking hebben op de bevordering door verhoging in graad) van de wet van 26 april 2002:

> "Art. 32. Tot de graad van hoofdcommissaris van politie kan worden bevorderd, de commissaris van politie die:
> […]

3° houder is van het door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalde directiebrevet;
[…]"

"Art. 33. De bevordering in de graad van hoofdcommissaris van politie wordt verleend aan de commissaris van politie die voldoet aan de voorwaarden bedoeld in artikel 32 en die overeenkomstig de door de Koning bepaalde regels inzake mobiliteit wordt benoemd in een vacante betrekking van hoofdcommissaris van politie of die wordt aangewezen voor een mandaat bedoeld in artikel 66, eerste lid."

De artikelen 37, eerste lid, 38 en 39 (die betrekking hebben op de overgang naar een hoger kader, beter gekend onder het begrip "sociale promotie") van de wet van 26 april 2002:

"Art. 37. De leden van het operationeel kader die slagen voor de basisopleiding van een hoger kader, worden bevorderd door overgang naar het beoogde hoger kader.
[…]"

"Art. 38. De minister bepaalt jaarlijks, per taalrol en per kader, het aantal personeelsleden die, gelet op de omkaderingsbehoeften, kunnen worden toegelaten tot de basisopleiding van het hoger kader."

"Art. 39. Om te worden toegelaten tot de selectieproeven voor overgang naar een hoger kader moet het personeelslid voldoen aan de volgende voorwaarden op de datum van het afsluiten van de inschrijving voor deze selectieproeven:
1° over de door de Koning vastgestelde kaderanciënniteit beschikken;
2° onder voorbehoud van de toepassing van de artikelen 40 en 41, voldoen aan de diplomavereisten bedoeld in de artikelen 15 en 18;
3° geen laatste evaluatie met eindvermelding 'onvoldoende' hebben;
4° in voorkomend geval, zes jaar kaderanciënniteit hebben opgebouwd na het niet slagen voor de basisopleiding voor het beoogde kader of na een ontslag of een herplaatsing wegens beroepsongeschiktheid voor het beoogde kader volgens de regels bepaald door de Koning;
5° geen zware tuchtstraf hebben opgelopen die nog niet is uitgewist.
6° niet reeds drie maal gefaald zijn in de selectieprocedure voor de bevordering door overgang naar een hoger kader.
Aan de in het eerste lid, 3°, bedoelde voorwaarde moet tevens worden voldaan op het ogenblik van de toelating tot de basisopleiding van het hoger kader."

7. Het auditoraat besluit tot de gegrondheid van het eerste middel op grond van de volgende overwegingen.

"1.3.3. De verzoeker is als hoofdinspecteur, afkomstig uit de federale of lokale politie, in dienst bij de algemene inspectie (artikel 4, § 3 wet van 15 mei 2007 op de algemene inspectie), en blijft in die hoedanigheid onderworpen aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van het

operationeel kader van de federale politie en van de lokale politie, tenzij (het hoofdstuk betreffende ‘het personeel’ van) de wet op de algemene inspectie hiervan afwijkt (artikel 14 van die wet).
Artikel 18 van de wet op de algemene inspectie bepaalt dat de hoofdinspecteur, lid van de Algemene Inspectie, na vijf jaar dienst bij die dienst en met een laatste evaluatie met de vermelding ‘goed’, vrijgesteld wordt van de selectieproeven en vorming bedoeld in de artikelen 37 en [39] van de Exoduswet van 26 april 2002 voor de bevordering door overgang naar een hoger kader binnen de Algemene Inspectie. Hetzelfde geldt voor een bevordering door overgang naar een hoger kader in de geïntegreerde politiedienst, na tien jaar dienst bij de Algemene Inspectie.
Bij deze bepaling wordt alvast vastgesteld dat hierin geen sprake is van de voorwaarde van een vacante betrekking in het kader van de mobiliteit voor de bevordering door overgang naar een hoger kader.
Artikel 37 van de Exoduswet bepaalt dat de leden van operationeel kader die slagen voor de basisopleiding van een hoger kader ‘worden bevorderd’ door overgang naar het beoogde kader, en artikel 39 van die wet bepaalt de voorwaarden om toegelaten te worden tot de selectieproeven voor de basisopleiding.
Ook in deze bepalingen is geen sprake van de voorwaarde van een vacante betrekking in het kader van de mobiliteit voor de bevordering door overgang naar een hoger kader.
In dit verband is het relevant dat voor de commissaris van politie die een bevordering tot hoofdcommissaris van politie beoogt, in artikel 33, van de Exoduswet wel expliciet bepaald wordt dat deze benoeming/aanwijzing gebeurt ‘overeenkomstig de door de Koning bepaalde regels inzake mobiliteit […] in een vacante betrekking van hoofdcommissaris van politie of […] voor een mandaat bedoeld in artikel 66, eerste lid.’ Met betrekking tot deze personeelscategorie (commissarissen van politie) wordt tevens vastgesteld dat artikel 32 van de Exoduswet bepaalt dat de commissaris van politie tot de graad van hoofdcommissaris van politie ‘kan worden bevorderd’, terwijl artikel 37 van de Exoduswet met betrekking tot de leden van het operationeel kader die slagen voor de basisopleiding van een hoger kader ‘worden bevorderd’ door overgang naar het beoogde hoger kader.
Dit lijkt er op te wijzen dat de wetgever doelbewust beoogd heeft de bevordering door overgang naar het hoger kader niet afhankelijk te maken van de voorwaarde van een vacante betrekking in het kader van de mobiliteit.
Deze stelling vindt steun in de parlementaire voorbereiding van de Exoduswet.
Met betrekking tot de artikelen 37-41 wordt daarin gesteld:
‘Er wordt voorgesteld het RPPol ter zake te bekrachtigen alsdusdanig, zodat iedereen die deelneemt aan een bevordering door overgang naar een hoger kader onmiddellijk na de daarmee gepaard gaande basisopleiding daadwerkelijk wordt benoemd. Dit concept responsabiliseert het bekwame en ambitieuze individu, gaat het ‘stockeren’ van brevetten tegen en draagt bij tot de geïntegreerde werking van de politiediensten. Concreet zullen de aspiranten bij het einde van hun basisopleiding via de mobiliteit kunnen meedingen naar de openstaande ambten. Zij worden vervolgens benoemd in het verkregen ambt, hetzij bij de lokale politie, hetzij bij de federale politie. Verkrijgen zij het beoogde ambt niet of hebben zij geen keuze geuit, dan geschiedt de benoeming ambtshalve in een ambt bij de federale politie. In dat geval geldt evenwel geen aanwezigheidstermijn (zie artikel VI.II.10, tweede lid, 2°, RPPol) en is het dus niet uitgesloten dat sommigen onder hen, via navolgende mobiliteitscycli, andere horizonten opzoeken.

De voormelde aanpassingen hebben eveneens de verdienste om alle deelnemingsmogelijkheden op voet van gelijkheid te plaatsen (zie advies van de Raad van State nr. 32.667/2). Die artikelen regelen de bevordering door overgang naar een hoger kader voor de personeelsleden van het operationeel kader, beter gekend onder het begrip ‘sociale promotie’.
Het statuut biedt mooie loopbaanmogelijkheden aan de meest ambitieuze en meest geschikte kandidaten. De anciënniteiten evenals de andere voorwaarden bedoeld in het RPPol bieden inderdaad aantrekkelijke perspectieven. Zo kunnen de kandidaten die geen houder zijn van de vereiste diploma’s zoals bedoeld in de artikelen 15 en 18 van dit ontwerp niettemin deelnemen aan de proeven mits het slagen in een vervangende kaderproef (artikelen 40 en 41). De personeelsleden die op die manier bevorderen en die slagen in de bewuste opleiding, worden onmiddellijk bevorderd in het hoger kader.
Op die manier biedt het statuut het personeelslid de mogelijkheid zijn loopbaan zelf in handen te nemen en biedt het hem de zekerheid te worden benoemd op het einde van de basisopleiding zelfs indien de bekomen betrekking niet onmiddellijk zou beantwoorden aan zijn verwachtingen.’ (*Parl. St., Kamer*, 2001-2002, 50-1683/1, p. 14-15).
In zoverre artikel 5 van het KB van 5 september 2019 de bevordering van een HINP, lid van de algemene inspectie, door overgang naar een hoger kader afhankelijk maakt van het bestaan van een vacante betrekking in het kader van de mobiliteit, voegt deze bepaling op ontoelaatbare wijze een voorwaarde aan de wet toe. Ontoelaatbaar omdat de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, en het erin vervatte legaliteitsbeginsel, slechts gemachtigd is de besluiten te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten. Aan die bevoegdheid ontleent hij niet de macht om de wet te wijzigen.
1.3.4 De repliek van de verwerende partij in de memorie van antwoord doet niet anders besluiten:
In zoverre deze repliek steunt op de bepalingen van het KB van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, is deze niet relevant aangezien ook dit een koninklijk besluit is dat artikel 108 van de Grondwet en het erin vervatte legaliteitsbeginsel moet respecteren. Ook dit besluit kan dus geen voorwaarden aan de wet toevoegen.
In zoverre de repliek steunt op de verwijzing naar een tussenvonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel (in een zaak die verzoeker heeft aangespannen) kunnen de argumenten van dit vonnis evenmin overtuigen. Met betrekking tot de verwijzing naar de artikelen 33, 34, 2° en 42, 2° van de Exoduswet van 26 april 2002 wordt vastgesteld dat geen van deze bepalingen betrekking heeft op de leden van de algemene inspectie die hoofdinspecteur zijn.
In zoverre dit vonnis verwijst naar het hier bestreden artikel 5 dat bepaalt dat er een vacante betrekking moet zijn is het niet dienstig vermits de wettigheid van dit artikel 5 net het voorwerp van huidig geschil is. In zoverre het vonnis verwijst naar artikel 38 van de Exoduswet, waarin bepaald wordt dat de minister jaarlijks bepaalt hoeveel personeelsleden mogen deelnemen aan de basisopleiding, is het evenzeer naast de kwestie: het feit dat de minister vooraf een contingent vastlegt, zegt niets over het tijdstip van en de voorwaarden voor benoeming eens een personeelslid geslaagd is in de basisopleiding.
In zoverre de repliek steunt op het advies nr. 66.380/2/V van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 24 juli 2019, waarin gesteld wordt dat het hier bestreden besluit (tevens) rechtsgrond vindt in artikel 121 WGP van 7 december 1998 kan hij evenmin overtuigen. Artikel 121 WGP bepaalt: ‘De nadere regels van het statuut van de personeelsleden van het operationeel en

administratief en logistiek kader worden door de Koning bepaald.' Aan die bepaling ontleent de Koning weliswaar de bevoegdheid om 'nadere regels' vast te stellen, maar zij geeft hem niet de bevoegdheid om de wet te wijzigen door voorwaarden aan de wet toe te voegen. Het past in dat verband in herinnering te brengen wat artikel 184 van de Grondwet bepaalt: 'De organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld. De essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld.' Over de draagwijdte van artikel 184 van de Grondwet heeft de Raad reeds als volgt geoordeeld:

'Door bij artikel 184 van de Grondwet de bevoegdheid inzake de regeling van de organisatie van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, aan de wetgevende macht toe te wijzen, heeft de grondwetgever willen vermijden dat de erin bedoelde aangelegenheden zouden worden geregeld door de uitvoerende macht alleen. Aldus waarborgt artikel 184 van de Grondwet dat daarover wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. De niet-inachtneming van die bepaling houdt een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in, vermits de waarborg die het optreden van een democratisch verkozen vergadering biedt, aldus op een discriminerende manier aan een categorie van burgers zou worden ontzegd. Een dergelijke delegatie is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn bepaald. Bovendien vermag de wetgever, zonder miskenning van de genoemde grondwetsbepaling, de Koning te machtigen om de nadere regels te bepalen die ter zake in acht moeten worden genomen voor zover de wetgever zelf het ter zake toepasselijke beginsel heeft vastgesteld. In diezelfde zin vermag de wetgever in een complexe aangelegenheid, zonder het wettigheidsbeginsel bedoeld in artikel 184 van de Grondwet te schenden, aan de Koning de technische bevoegdheid toekennen om de bijzondere regels te bepalen waarmee het beginsel dat door de wetgever zelf werd omschreven, in werking kan worden gesteld.' (RvS, 5 juni 2019, nr. 244.695, DESTADSBADER).

Dat het hier bestreden artikel 5 van het KB van 5 september 2019 de bevordering van een hoofdinspecteur van politie, lid van de algemene inspectie, door overgang naar een hoger kader afhankelijk maakt van het bestaan van een vacante betrekking in het kader van de mobiliteit is geen loutere technische modaliteit, maar een essentiële voorwaarde die enkel door de wetgever kan worden ingevoerd.

1.3.5 Op grond van het voorgaande meen ik dat de verzoeker moet bijgevallen worden dat het bestreden artikel 5 van het KB van 5 september 2019 een essentiële voorwaarde toevoegt aan artikel 18 van de wet op de algemene inspectie en artikel 37 van de Exoduswet, hetgeen op grond van artikel 108 van de Grondwet en het erin vervatte legaliteitsbeginsel niet toelaatbaar is."

8. Na kennis te hebben genomen van het beredeneerd auditoraatsverslag meent de verwerende partij in haar laatste memorie een nieuw argument te kunnen putten uit artikel 14, derde lid, van de wet van 15 mei 2007.

Artikel 14 luidt:

> “Behoudens de bepalingen voorzien in dit hoofdstuk, blijven de statutaire personeelsleden zoals bedoeld in artikel 4, § 3, 1° en 2°, onderworpen aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van het operationeel kader of het administratief en logistiek kader van de federale politie en van de lokale politie.
> De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie definiëren de instanties die de overheden van de federale politie en van de lokale politie vervangen voor de toepassing van de wetten en reglementen betreffende het statuut van het personeel voorzien in artikel 4, § 3, 1° en 2°.
> Het personeelslid wordt geëvalueerd door een commissie intern aan de Algemene Inspectie waarvan de modaliteiten door de Koning bepaald worden. Deze modaliteiten zijn van toepassing in alle gevallen dat het personeelslid dient te worden geëvalueerd, zo ondermeer in het raam van de baremische loopbaan, de graad- of kaderverhogingen, de mobiliteit, de herplaatsing en het directiebrevet.”

Dat nieuwe argument overtuigt geenszins. De machtiging aan de Koning in artikel 14, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 om de modaliteiten (of de wijze) te bepalen betreffende de evaluatie door een commissie intern aan de Algemene Inspectie betreft niets meer noch iets anders dan de wijze van evalueren door de daartoe specifiek ingerichte commissie te bepalen, wat overigens, wat de in artikel 17 en 18 van de wet van 15 mei 2007 bedoelde personeelsleden betreft, is gebeurd “in het kader van de graad- of kaderverhogingen” met artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 september 2019 (zie *supra*, punt 3.3).

Wanneer evenwel het resultaat van die evaluatie resulteert in een eindvermelding “goed”, geldt, wat de HINP betreft die wil bevorderd worden door overgang naar het hoger kader (in de graad van commissaris van politie) onverkort artikel 18 van diezelfde wet, met name dat in dat geval de hoofdinspecteur van politie is vrijgesteld van de selectieproeven en de vorming bedoeld in de artikelen 37 en 39 van de wet van 26 april 2002 waaruit volgt dat de betrokken HINP overgaat (“wordt bevorderd”) naar het hogere kader en commissaris van politie wordt. Anders verwoord, artikel 14, derde lid, verschaft de Koning weliswaar de bevoegdheid om de modaliteiten van de evaluatie te bepalen doch niet om de voorwaarden van de graad- of kaderverhogingen te bepalen die immers in de artikelen 17 en 18 van de wet van 15 mei 2007 zijn vastgelegd.

9. Tot slot, en daargelaten nog dat de parlementaire voorbereiding niet vermag in te gaan tegen de tekst van de wet, mist het door de verwerende partij aangehaalde citaat uit het door haar vermelde wetsvoorstel relevantie wat de voorliggende *casus* betreft. De door haar aangehaalde passage betreft met name net een commissaris van politie die de hogere graad van hoofdcommissaris wil bekomen en verwijst aldus naar artikel 17 van de wet van 15 mei 2007. Dergelijke verhoging van graad (van CP naar HCP) betreft geen bevordering door overgang naar een hoger kader maar handelt over een verhoging in graad binnen hetzelfde officierskader waarvoor, en wat overigens niet wordt betwist, conform *cq.* in lijn met artikel 33 van de wet van 26 april 2002, wel is vereist dat de betrokkene overeenkomstig de door de Koning bepaalde mobiliteitsregels wordt benoemd in een vacante betrekking van hoofdcommissaris van politie of wordt aangewezen in een mandaat bedoeld in artikel 66, eerste lid van de wet van 26 april 2002.

10. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel gegrond.

B. Tweede middel

Vooraf

11. In het tweede middel van zijn verzoekschrift voert verzoeker een schending aan van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de draagwijdte van de regels van gelijkheid en niet-discriminatie voert verzoeker aan dat door de bestreden bepaling twee categorieën van hoofdinspecteurs, met name eensdeels de hoofdinspecteurs verbonden aan de Algemene Inspectie en anderdeels de hoofdinspecteurs verbonden aan de geïntegreerde politiedienst, verschillend worden behandeld.

Belang bij het middel

Uiteenzetting van de exceptie

12. In haar memorie van antwoord ontzegt de verwerende partij verzoeker belang bij het middel. Zij voert aan dat verzoeker pas sedert 2011 in dienst is bij de Algemene Inspectie en derhalve (nog) niet voldoet aan de anciënniteitsvereiste van 10 jaar zoals bepaald in artikel 18, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007. Verzoeker kan enkel worden vrijgesteld van de selectieproeven en de vorming voor de bevordering door overgang naar een hoger niveau binnen de Algemene Inspectie doch beschikt niet over de vereiste anciënniteit om bevorderd te worden binnen de geïntegreerde politie. Aangezien verzoeker de vereiste anciënniteit mist, komt hij niet in aanmerking voor een bevordering binnen de geïntegreerde politie en ontbeert hij het vereiste belang bij het middel waarin hij een ongelijke behandeling aanklaagt doordat de HINP verbonden aan de geïntegreerde politie die geslaagd is voor de basisopleiding, in tegenstelling tot de hoofdinspecteur binnen de Algemene Inspectie, automatisch wordt bevorderd door overgang naar het beoogde kader.

Beoordeling

13. Zoals de verwerende partij in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen ontneemt de vaststelling dat verzoeker op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep (nog) niet over de vereiste anciënniteit beschikt, hem niet zijn belang om indien de door hem bestreden reglementaire bepaling, die in de (nabije) toekomst op hem van toepassing is, hem tot nadeel strekt. De bestreden bepaling benadeelt verzoeker in vergelijking met de hoofdinspecteur van de geïntegreerde politie zodat hij er belang bij heeft niet alleen om die bepaling te bestrijden maar evenzo belang heeft bij het middel ontleend aan de ongelijke behandeling die ze creëert met de HINP bij de geïntegreerde politie.

14. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Standpunt van de partijen

15. In het tweede middel van zijn verzoekschrift, wat hij herneemt in zijn memorie van wederantwoord, voert verzoeker een schending aan van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de draagwijdte van de regels van gelijkheid en non-discriminatie voert verzoeker aan dat door de bestreden bepaling twee categorieën van hoofdinspecteurs - dit zijn eensdeels de HINP's verbonden aan de Algemene Inspectie en anderdeels de HINP's verbonden aan de geïntegreerde politiedienst -, verschillend worden behandeld. Overeenkomstig het bestreden artikel 5 kunnen de HINP's verbonden aan de Algemene Inspectie slechts bevorderd worden door overgang naar een hoger kader "overeenkomstig de mobiliteitsregels in een vacante betrekking van commissaris van politie", zodat zij enkel tot commissaris van politie kunnen worden benoemd als zij "in het kader van de mobiliteit postuleren en uitverkoren worden in een vacante betrekking van commissaris". De HINP's verbonden aan de geïntegreerde politiedienst die geslaagd zijn in de basisopleiding, kunnen daarentegen "*tout court*" bevorderd worden door overgang naar het hoger kader hoewel de HINP's van de Algemene Inspectie overeenkomstig artikel 4, § 3, 1°, van de wet van 15 mei 2007 afkomstig zijn uit ofwel de federale politie, ofwel de lokale politie, en zij met toepassing van artikel 14 van diezelfde wet onderworpen blijven aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van de federale en lokale politie, met uitzondering van de afwijkingen die de wet van 15 mei 2007 bepaalt omwille van de vereiste bijzondere bescherming. De HINP's van de Algemene Inspectie zijn aldus "identiek" aan de HINP's binnen de geïntegreerde politiedienst, minstens zijn zij voldoende met elkaar vergelijkbaar. Er wordt geen enkele dienstige, noch redelijke verantwoording gegeven waarom beide categorieën verschillend worden behandeld. Minstens biedt de aard van de Algemene Inspectie geen dienstige,

redelijke verantwoording om dit verschil in behandeling te verantwoorden, zodat het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden is.

In zijn memorie van wederantwoord beklemtoont verzoeker dat de wet van 15 mei 2007 weliswaar specifieke bepalingen bevat doch deze hebben louter betrekking op de specificiteit van de werking van de Algemene Inspectie en strekken er voorts toe de personeelsleden ervan te beschermen. Het is dan maar logisch dat artikel 18 van die wet voorziet in een vrijstelling van de selectieproeven en vorming, wat een loutere beschermingsmaatregel is die de toets van het Grondwettelijk Hof heeft doorstaan. Er kan voorts niet aan worden voorbijgegaan dat het personeel van de Algemene Inspectie afkomstig is van de geïntegreerde politie (artikel 4, § 3, van de wet van 15 mei 2007), dat de terugkeer naar de geïntegreerde politie, wat eveneens een beschermingsmaatregel is, expliciet is voorzien in artikel 21 van diezelfde wet en dat het betrokken personeelslid, lopende de functie bij de Algemene Inspectie, steeds kan worden teruggezonden naar de geïntegreerde politie (artikel 22 van de wet van 15 mei 2007). Dat de HINP's van de geïntegreerde politie die de basisopleiding tot commissaris volgen en slagen naderhand ofwel via mobiliteit kunnen meedingen dan wel per definitie en ambtshalve bij de federale politie worden benoemd, is juist andermaal een poging van de verwerende partij om het benoemd worden in het hoger kader (commissaris) te verwarren met het concreet bekleden van een bepaalde "beoogde" positie. In wezen erkent de verwerende partij dat de HINP bij de geïntegreerde politie die de basisopleiding volgt en slaagt sowieso zal worden benoemd als commissaris van politie terwijl het voor de HINP bij de Algemene Inspectie met toepassing van het artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 *iuncto* het te dezen bestreden artikel 5 van het koninklijk besluit van 5 september 2019, zo is "dat deze enkel zal worden benoemd mits een concrete plaats middels mobiliteit te hebben verkregen". Verzoeker heeft nooit beweerd dat het bestreden artikel 5 hem verhindert om een concreet welbepaald ambt als commissaris te bekomen, wel dat het hem anders, én nadelig en discriminatoir, behandelt om benoemd te worden door overgang naar het hoger kader in de graad van commissaris. Verzoeker

herhaalt dat de graad van commissaris verwerven niet mag worden verward met het bekleden van een openstaande positie als commissaris conform het organogram. Aspiranten die in de geïntegreerde politie de basisopleiding (van een jaar) aanvatten hebben ten andere geen “beoogd ambt” aangezien de mobiliteit viermaal per jaar verschijnt en de vacante betrekkingen dus fluctueren.

In zijn laatste memorie repliceert verzoeker dat het verschil in behandeling wel degelijk volgt uit het bestreden artikel 5 en niet uit de wet van 15 mei 2007 zoals de verwerende partij voorhoudt. Hij herhaalt dat de vrijstelling van selectieproeven en vorming een beschermingsmechanisme is dat nuttig en noodzakelijk is en geen verdoken grondslag voor discriminatie mag worden. De in het bestreden artikel 5 vervatte nadeliger behandeling van de HINP bij de Algemene Inspectie is geenszins redelijk verantwoord. Andermaal gaat de verwerende partij er bij de ontwikkeling van haar standpunt aan voorbij dat het bekleden van een graad ingevolge toepassing van artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 moet worden onderscheiden van het bekleden van een specifieke functie binnen het organogram zodat het zogenaamd onderscheid in “gespecialiseerde werking” binnen de directies van de Algemene Inspectie niet relevant is. Bij een bevordering door overgang naar een hoger kader in de schoot van de politiediensten zijn de argumentaties omtrent de specifieke specialisatie binnen een directie van de Algemene Inspectie immers niet ter zake dienend.

16. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord “in hoofdorde” dat het statuut van HINP verbonden aan de Algemene Inspectie niet voldoende vergelijkbaar is met het statuut van de HINP verbonden aan de geïntegreerde politiedienst. De Algemene Inspectie is een van de politiediensten onafhankelijk controleorgaan en een personeelslid van de Algemene Inspectie kan nooit tegelijkertijd lid zijn van de geïntegreerde politie. Op deze twee categorieën van personeelsleden zijn verschillende wettelijke bepalingen van toepassing: de wet van 15 mei 2007 voorziet de mogelijkheid voor de HINP’s om een vrijstelling te bekomen, die niet door de HINP’s van de geïntegreerde politiedienst kan worden bekomen. Bij koninklijk besluit van 20 juli 2001 werden de personeelsleden van de

Algemene Inspectie dan ook onderworpen aan een ander statuut dan de personeelsleden van de geïntegreerde politie. De twee categorieën van HINP's zijn bijgevolg niet voldoende vergelijkbaar. "In ondergeschikte orde" stelt de verwerende partij nog dat "[d]e premisse van [verzoeker] dat de hoofdinspecteurs verbonden aan de geïntegreerde politie die geslaagd zijn voor de basisopleiding *tout court* worden bevorderd door overgang naar het beoogde kader, zijnde als commissaris van politie, correct [is] doch dit niet noodzakelijk tot gevolg [heeft] dat zij zullen worden benoemd in het door hen beoogde ambt." De verwerende partij wijst er ook op dat een kandidaat slechts tot de basisopleiding toegelaten wordt binnen het jaarlijks door de minister vastgesteld aantal gelet op de omkaderingsbehoefte. De HINP die geslaagd is in zijn basisopleiding kan pas meedingen naar een openstaand ambt waarbij de regeling van de mobiliteit dient gerespecteerd te worden, waaruit volgens de verwerende partij blijkt dat er geen garantie bestaat dat het beoogde ambt daadwerkelijk verkregen wordt. Zij bevestigt wel (punt 3.2.24 van de memorie van antwoord) dat de geslaagde kandidaten die het beoogde ambt niet verkrijgen voorlopig benoemd worden in een ander ambt bij de federale politie in overtal.

In haar laatste memorie argumenteert de verwerende partij dat het bestreden verschil in behandeling in wezen werd ingevoerd door de wet van 15 mei 2007, waarvan de bestreden beslissing "slechts het uitvoeringsbesluit is". Zij herhaalt dat de Exoduswet en het RPPol inderdaad voorzien in een bevordering door overgang naar het hoger kader voor de leden van de geïntegreerde politie van het operationeel kader die slagen voor de basisopleiding van een hoger kader en dat de aspirant-commissaris die geen betrekking heeft bekomen overeenkomstig de regels inzake mobiliteit, ambtshalve wordt aangewezen voor een betrekking in de federale politie (artikel 37 van de Exoduswet *iuncto* artikel VI.II*septies*, derde lid van het RPPol). Zij stelt daar echter tegenover dat het geenszins de wil was van de wetgever om te voorzien in een automatische bevordering voor de leden van de Algemene Inspectie zoals door verzoeker wordt beargumenteerd. Het is de wetgever die voor deze laatste categorie heeft voorzien in een vrijstellingssysteem middels een evaluatie vanwege een door de Koning op te richten commissie doch

zonder te voorzien in een automatische bevordering. Verzoekers kritiek betreft volgens de verwerende partij een kritiek op de wet. De verwerende partij herhaalt haar standpunt dat de verschillende behandeling wel degelijk redelijk verantwoord is. De personeelsleden van de geïntegreerde politie kunnen steeds ambtshalve worden aangewezen voor een betrekking in overtal terwijl dat niet mogelijk is voor de leden van de Algemene Inspectie omdat het een onafhankelijk controleorgaan betreft en de leden ervan "nooit tegelijkertijd lid van de geïntegreerde politie kunnen zijn". Volgens de verwerende partij is een ambtshalve bevordering voor de leden van de Algemene Inspectie "gelet op de concrete organisatie van de Algemene Inspectie waarin wordt voorzien in specifieke diensten, geheel onmogelijk." Een dergelijk systeem zou er immers toe leiden dat de leden van de Algemene Inspectie worden bevorderd naar een directie waarvoor zij "niet noodzakelijkerwijze over de geschikte basisvaardigheden en competenties beschikken", reden waarom de wetgever voorzag in een bevordering nadat een commissie dit personeelslid "selecteerde voor een nieuwe overeenkomstige betrekking en in overeenstemming met de nieuwe graad".

Beoordeling

17. De verwerende partij wordt niet bijgevallen. Artikel 14, eerste lid van de wet van 15 mei 2007 bepaalt dat "[b]ehoudens de bepalingen voorzien in dit hoofdstuk, de statutaire personeelsleden zoals bedoeld in artikel 4, § 3, 1° en 2°, onderworpen [blijven] aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van het operationeel kader of het administratief en logistiek kader van de federale politie en van de lokale politie." Uit deze bepaling volgt dat de HINP's die lid zijn van de Algemene Inspectie onderworpen blijven aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie van de personeelsleden van de geïntegreerde politie regelen, tenzij de specifieke bepalingen (vervat in het hoofdstuk betreffende het personeel) van de wet van 15 mei 2007 hiervan afwijken. Artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 dat deel uitmaakt van 'Hoofdstuk VI - Het personeel' stelt de HINP, lid van de Algemene Inspectie die een bevordering door overgang naar een hoger kader beoogt, vrij van de selectieproeven en de vorming bedoeld in de artikelen 37 en 39 van de wet van 26

april 2002, op voorwaarde dat het betrokken lid een laatste evaluatie met vermelding “goed” in het kader van artikel 18 van de wet van 15 mei 2007 heeft verkregen vanwege een commissie met dit opzicht ingesteld *binnen* de Algemene Inspectie en wijkt aldus af van de regeling die geldt voor de HINP’s van de geïntegreerde politie (die wel moeten toegelaten worden tot en moeten slagen in de basisopleiding van een hoger kader). Dit onderscheid is ingegeven ter bescherming van de leden van de Algemene Inspectie, gelet op hun opdracht van onafhankelijke controle (van de geïntegreerde politiedienst) (GwH, nr. 178/2008 van 11 december 2008). Deze specifiek verantwoorde afwijking gelet op de specifieke aard van de opdracht van de leden van de Algemene Inspectie kan op zich niet doen besluiten dat beide categorieën van HINP’s voor het overige niet of onvoldoende vergelijkbaar zijn. De HINP’s die lid zijn van de Algemene Inspectie blijven inzake de bevordering door overgang naar een hoger kader voor het overige onderworpen aan de regels die gelden voor HINP’s van de geïntegreerde politiedienst (artikel 14, eerste lid, Exoduswet).

Verzoeker wijst er terecht op dat de HINP van de geïntegreerde politie “*tout court*” wordt benoemd/bevorderd in de graad van commissaris van politie als hij slaagt in de basisopleiding van het hoger kader. De verwerende partij erkent dat ook. Overigens vindt die vaststelling bevestiging in artikel VI.II.4*septies* RPPol waarin is bepaald dat “[d]e aspiranten-hoofdinspecteur van politie en de aspiranten-commissaris van politie na het slagen voor de basisopleiding door de korpschef of, naar gelang van het geval, de commissaris-generaal of de door deze aangewezen directeur-generaal [worden] aangewezen voor de betrekking die zij overeenkomstig de bepalingen betreffende de mobiliteit, vervat in hoofdstuk II van deze titel, hebben bekomen” en, nog, dat zij die “geen betrekking hebben bekomen overeenkomstig de regels inzake de mobiliteit, vervat in hoofdstuk II van deze titel, na het slagen voor de basisopleiding door de commissaris-generaal of de door deze aangewezen directeur-generaal ambtshalve [worden] aangewezen voor een betrekking in de federale politie”. Aldus komt vast te staan dat het bestreden artikel 5 een bijkomende afwijkende voorwaarde invoert voor de HINP, lid van de Algemene Inspectie, aangezien deze overeenkomstig de bestreden bepaling slechts

in de graad van commissaris van politie kan worden benoemd “overeenkomstig de mobiliteitsregels, in een vacante betrekking van politie”. Die bijkomende voorwaarde ligt niet vervat in de wet van 15 mei 2007 en al zeker niet in artikel 18 ervan zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel is gebleken. Het genoemde artikel 18 behoeft overigens – behoudens wat de organisatie van de erin bedoelde evaluatiecommissie betreft – geen nadere uitvoering.

18. De loutere vaststelling dat het bestreden artikel 5 ertoe leidt dat de beide categorieën van HINP’s verschillend worden behandeld, volstaat evenwel nog niet om te besluiten dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden. Daartoe is immers vereist dat er geen redelijke verantwoording voor deze verschillende behandeling bestaat. Vastgesteld wordt dat de verwerende partij, behoudens de verwijzing naar het bijzonder statuut van de Algemene Inspectie, geen enkele verantwoording geeft voor de verschillende behandeling. De loutere eigen aard van de Algemene Inspectie, gelet op haar opdracht van onafhankelijke controle, kan weliswaar verantwoorden dat aan de personeelsleden ervan een bijzondere bescherming wordt geboden doch die eigen aard kan op zich niet redelijkerwijze verantwoorden waarom de HINP’s, lid van de Algemene Inspectie, aan de bijkomende (nadeliger) voorwaarde worden onderworpen – wat overigens haaks lijkt te staan op de beoogde bescherming van het personeel dat er deel van uitmaakt – dat zij slechts in de graad van commissaris van politie kunnen worden benoemd indien er een vacature in het kader van de mobiliteit is, terwijl de HINP’s van de geïntegreerde politiedienst, bij gebreke aan een dergelijke vacature, wel benoemd worden in de graad van commissaris van politie.

19. Het argument van de verwerende partij in haar laatste memorie dat een ambtshalve bevordering voor de leden van de Algemene Inspectie “gelet op de concrete organisatie van de Algemene Inspectie waarin wordt voorzien in specifieke diensten, geheel onmogelijk” is omdat dat ertoe zou leiden dat de leden van de Algemene Inspectie worden bevorderd naar een directie waarvoor zij “niet noodzakelijkerwijze over de geschikte basisvaardigheden en competenties beschikken”, overtuigt evenmin. In de mate zij in dat argument een

verantwoording ziet waarom “de wetgever” – *quod non* want het is het bestreden besluit dat dat doet – voorzag in een bevordering nadat een commissie dit personeelslid “selecteerde voor een nieuwe overeenkomstige betrekking en in overeenstemming met de nieuwe graad” is – los nog van de vraag of zij met die nadeliger voorwaarde niet ingaat tegen de door de wetgever beoogde bijzondere bescherming –, onjuist. De afwijking waarin de wet van 15 mei 2007 voorziet betreft enkel het feit dat zij worden vrijgesteld van respectievelijk de selectieproeven en vorming weliswaar onder de wettelijke voorwaarde dat die vrijstelling pas wordt verleend na de vermelding “goed” te hebben verkregen door de binnen de Algemene Inspectie georganiseerde commissie, als (met de woorden van het Grondwettelijk Hof) “*vervanging* van het directiebrevet, respectievelijk de selectieproeven en vorming […] na een evaluatie die borg staat voor het goede niveau van de kandidaten van de Algemene Inspectie”. De bevorderingsvoorwaarden blijven voor het overige dezelfde en wijken niet af van de te dezen relevante bepalingen van de Exoduswet noch wat de bevordering van HINP naar CP betreft, noch overigens van CP naar HCP.

20. Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 5 van het koninklijk besluit van 5 september 2019 ‘tot uitvoering van de artikelen 14 en 17 tot 19 van de wet van 15 mei 2007 op de algemene inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde bepaling.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**