

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.214 van 23 december 2009
in de zaak A. 193.824/IX-6496**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ken Pittoors
kantoor houdend te Lier
Mallekotstraat 65
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGS/DSJ,
gevestigd te Brussel
Fritz Toussaintstraat 8

-

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 1 september 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 8 juli 2009 van de directeur-generaal Ondersteuning en Beheer (DGS) van de federale politie, waarbij XXXX definitief wordt afgewezen voor de basisopleiding van inspecteur van politie, waarbij hem per 9 juli 2009 de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen en waarbij hem eveneens per 9 juli 2009 ambtshalve de definitieve ambtsontheffing wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Adjunct-auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 november 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ken Pittoors, die verschijnt voor de verzoeker, en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. De verzoeker vat op 1 februari 2008 de basisopleiding van inspecteur van politie aan bij de Gewestelijke en intercommunale politieschool (G.I.P.) te Brussel (promotie 23N).

Na twee zittijden slaagt de verzoeker niet in de opleiding. Het wordt hem wel toegestaan om de opleiding te herbeginnen. De jury was van mening “dat betrokkene nog een kans verdient omdat hij blijkbaar inspanningen heeft geleverd maar te laat, pas na de eerste zit en waarschijnlijk zonder de goede studiemethodes toe te passen. Indien hij de opleiding terug mag herbeginnen zal betrokkene onderworpen worden aan een heel intensieve begeleiding waarvoor hij de nodige inbreng zal moeten leveren en zich duidelijk zal moeten engageren op basis van duidelijke afspraken”.

3.2. Op 1 oktober 2008 vat de verzoeker de basisopleiding voor de tweede keer aan (promotie 25N).

3.3. Op 22 december 2008 vindt een functioneringsgesprek plaats tussen de verzoeker en zijn evaluator/opleider. De inhoud daarvan is opgenomen in de functioneringsfiche. Er worden in de rubriek “vaststellingen” heel wat bedenkingen geformuleerd bij de houding van de verzoeker binnen de groep medestudenten en ten aanzien van de verantwoordelijken. In de rubriek “te ondernemen acties” wordt hem duidelijk gemaakt welke zijn plaats moet zijn binnen de promotie.

3.4. Op 6 februari 2009 beoordelen twee evaluatoren van de stage verzoekers professioneel functioneren als “bevredigend”.

3.5. Op 17 februari 2009 wordt verzoekers professioneel functioneren globaal als “onvoldoende” beoordeeld door zijn opleider [B.D.B.] Voor de deelrubrieken “professionele bekwaamheden” en “prestaties” bekomt hij de kwalificatie “bevredigend”; voor “persoonlijkheidskenmerken” en “potentieel” behaalt hij een “onvoldoende”. Een commentaar per deelrubriek is als bijlage gevoegd. De verzoeker ondertekent het document op 17 februari 2009 “voor akkoord”.

Met een brief van 20 februari 2009 dient de verzoeker dan toch een verweerschrift in tegen deze beoordeling.

3.6. Op het einde van de opleiding behaalt de verzoeker voor dagelijks werk (modules 1 tot 8) 157,25/250, voor dagelijks werk fysieke en mentale training 81/100 en voor dagelijks werk geweldbeheersing 65/100. Voor het eindexamen behaalt de verzoeker op het schriftelijk eindexamen (theorie en gevalstudie) 235,5/350, op het mondelinge eindexamen 140/300 en op de praktische proef (parcours en rollenspel) 296/350. Samen geeft dat een cijfer van 672,58/1000.

Op 4 maart 2009 brengt de examenjury over de verzoeker volgend advies uit bij de directeur-generaal Ondersteuning en beheer van de federale politie:

“De examenjury, beslist unaniem de definitieve mislukking van AINP XXXX [...] aan DGS voor te stellen om volgende redenen:

- betrokkene is de basisopleiding inspecteur begonnen met de PROM 23 02/2008, hij slaagde niet voor het eindexamen noch in eerste noch in tweede zit, de jury stelde voor hem de opleiding opnieuw te laten herbeginnen, wat ook bevestigd werd door DGS; betrokkene heeft zijn opleiding herbegonnen met PROM 25 10/2008 en heeft ook maar slechts recht op één enkele zitting (art 45 KB basisopleidingen);
- de jury stelt vast dat betrokkene niet voldoet aan de eisen om te slagen: behaalt de melding ‘onvoldoende’ voor het professioneel functioneren en behaalt geen 50% (140/300) op het mondelinge examen (art 41 KB basisopleidingen);
- betrokkene kan niet meer herkansen voor zijn mondeling examen (zie hierboven);
- uit het evaluatieverslag blijkt dat het dat hij op het gebied van persoonlijkheidskenmerken en op het gebied potentieel de melding ‘onvoldoende’ krijgt en dat het verslag uitgebreid de beoordeling motiveert;
- de eindmelding [houdt] ook rekening met de niet nagekomen afspraken die gemaakt werden tijdens de functioneringsgesprekken op 9/12/2008 en 22/12/2008;
- de jury stelt ook vast dat niet tegenstaande de beoordeling ‘bevredigend’ tijdens de stage scoort hij beneden de verwachtingen aangezien hij de opleiding en de stage heeft overgedaan;
- de jury stelt ook vast dat betrokkene akkoord was met de te ondernemen acties naar aanleiding van de functioneringsgesprekken en dat hij ook onmiddellijk akkoord was met de eindbeoordelingen van zijn evaluatie;
- de jury stelt ook vast dat betrokkene het voorwerp uitmaakt van twee informatieverlagen overgemaakt aan de tuchtoverheid;
- aangezien betrokkene al de kans gekregen heeft om de opleiding te herbeginnen is het nu uitgesloten om opnieuw dit voorstel te formuleren.”

3.7. Op 10 maart 2009 dient een syndicaal afgevaardigde namens de verzoeker een verweerschrift in tegen het voorstel tot definitieve mislukking van de verzoeker.

Met een beslissing van 8 juli 2009 “sluit [de directeur-generaal DGS] [zich] aan bij het voorstel van de examenjury van GIP en [is] [hij] evenzo

van oordeel dat betrokkene niet geschikt is om het ambt van Inspecteur uit te oefenen. [...] Bijgevolg [beschouwt] [hij] AINP XXXX als niet geslaagd voor de basisopleiding van 'Inspecteur van Politie' en wordt hij aldus krachtens art. IV.II.44 4° van het KB vermeld onder ref. 2, definitief afgewezen voor de basisopleiding van 'Inspecteur van Politie' en wordt hij de hoedanigheid van aspirant inspecteur op datum van 09 juli 2009 ontnomen om 24u00. Op dezelfde datum zal betrokkene ambtshalve en zonder opzegging het voorwerp uitmaken van de definitieve ambtsontheffing (Art. IX.I.1.2.7° van het KB in ref. 1)".

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoeker voert de schending aan van de materiële en de formele motiveringsplicht, van de artikelen 7 en 15 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 houdende het algemeen studiereglement betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten (hierna: het algemeen studiereglement), van de artikelen 31 en 37 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen (hierna: het koninklijk besluit “basisopleidingen”), van het gelijkheidsbeginsel en van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Dat enig middel splitst hij op in twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het mondeling examen van de verzoeker. Het tweede onderdeel de samenstelling van het evaluatiedossier op grond waarvan het bestreden besluit getroffen werd.

In het eerste onderdeel voert de verzoeker onder meer aan dat geen enkel element uit het dossier duidelijk maakt welke motieven de examencommissie tot haar besluit gebracht hebben om hem als niet geslaagd voor de mondelinge proef te beschouwen, terwijl dit gelet op het subjectief karakter van de beoordeling verwacht mocht worden. Het ging om een mondeling examen over niet-kennis-vragen en dus kon de examencommissie niet volstaan met een louter cijfer, maar was een bijkomende redengeving vereist. Omdat die redengeving ontbreekt heeft het bestreden besluit geen deugdelijke grondslag.

In het tweede onderdeel doet de verzoeker onder meer gelden

dat artikel 15 van het algemeen studiereglement geschonden is aangezien de opleider in de klas -[B.D.B.]- niet geantwoord heeft op zijn verweerschrift dat hij op 20 februari 2009 tegen de evaluatie van 17 februari 2009 ingediend heeft en dat de directeur van de school niet beslist heeft over zijn evaluatie met inachtneming van de opmerkingen in zijn verweerschrift. Hij heeft derhalve over zijn evaluatie door [B.D.B.] niet in discussie kunnen gaan en heeft geen oordeel van een derde partij -de directeur- verkregen.

6. De verwerende partij antwoordt in haar nota op het hiervoor aangegeven aspect van het eerste middelonderdeel dat de inhoud van de mondelinge proef geregeld is door artikel 37 van het koninklijk besluit “basisopleidingen”. De proef bestaat uit de presentatie van een persoonlijk werk, een bespreking van de door de mentor opgestelde verslagen, een bespreking van de door de aspirant opgestelde formulieren zelfevaluatie en, in voorkomend geval, een mondelinge verdediging van één of meerdere gedeelten van de schriftelijke proef. De mondelinge proef van de verzoeker is dienovereenkomstig gehouden.

Wat het tweede onderdeel betreft, doet de verwerende partij ten aanzien van de ingeroepen schending van artikel 15 van het algemeen studiereglement gelden dat “het zorgvuldigheidsbeginsel ook geldt voor de bestuurde” en dat de verzoeker in zijn verweerschriften van 20 februari en 10 maart 2009 omtrent de naleving van artikel 15 van het algemeen studiereglement nooit een opmerking heeft gemaakt, zodat hij zich er nu niet voor het eerste bij de Raad van State kan over beklagen.

Beoordeling

7. Artikel 41, § 1, van het koninklijk besluit “basisopleidingen”, bepaalt:

“Om te slagen op het einde van de basisopleiding moet de aspirant geschikt worden bevonden door de in artikel 42, eerste lid, bedoelde jury en moet hij ten minste de volgende resultaten behalen:

1° een eindbeoordeling hebben met de vermelding ‘goed’ of ‘bevredigend’ voor het professioneel functioneren evenals, voor de aspirant-hoofdinspecteur en de aspirant officier, een partiële beoordeling met de vermelding ‘goed’ of ‘bevredigend’ voor de managementvaardigheden;

2° 60% voor het totale puntcijfer voor het eindexamen en telkens 50% op elk van de drie proeven;

3° [...].”

Artikel 37, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit, zoals ingevoerd bij koninklijk besluit van 20 december 2007, bepaalt:

“Het eindexamen omvat:

1° een schriftelijke proef met een reeks vragen over de inhoud van alle opleidingsmodules en een gevallenstudie, ten belope van 35%;

2° een mondelinge proef met een presentatie door de aspirant van een persoonlijk werk, een bespreking van de door de mentor opgestelde verslagen, een bespreking van de door de aspirant opgestelde formulieren zelfevaluatie en, in voorkomend geval, een mondelinge verdediging van één of meerdere gedeelten van de schriftelijke proef;

3° een praktische proef met een rollenspel en een functioneel parcours.”

8. De bestreden beslissing steunt op twee motieven: enerzijds dat de verzoeker niet slaagde in het mondeling examen en anderzijds dat hij een “onvoldoende” kreeg voor zijn professioneel functioneren.

9. De verzoeker behaalde geen 50 % op de mondelinge proef. Hij behaalde 140 punten op 300.

De verzoeker heeft in het kader van de interne bezwaarprocedure doen gelden - bij monde van zijn syndicaal afgevaardigde - dat “[n]ergens ook maar enige motivering [wordt] gegeven omtrent de manier waarop de verschillende leden van de examencommissie hun punten hebben toegekend en waarop zij zich steunden om slechts 140/300 toe te kennen. Wij hebben het gissen naar deze beweegredenen. Als daad van behoorlijk bestuur dienen hun beslissingen gemotiveerd te worden; een vereiste waaraan hier niet werd voldaan”.

Daarop heeft de directeur-generaal DGS in de bestreden beslissing als volgt geantwoord:

“Verder kan inzake het mondeling examen worden opgemerkt dat in het [koninklijk besluit ‘basisopleidingen’], niet wordt geschreven dat het punten-cijfer dient te worden gemotiveerd per lid van de examencommissie.

Enkel op het einde van de opleiding verstrekt de examenjury een gemotiveerd advies (cfr. art. 43 van het KB vermeld onder ref. 2). We kunnen vaststellen dat hieraan werd voldaan. Een kopie werd toegevoegd aan het persoonlijk dossier. De examenjury besliste unaniem en motiveerde dit ook ruimschoots.”

10. Het proces-verbaal dat de examencommissie over het mondelinge examen op 3 maart 2009 heeft opgesteld, vermeldt alleen de cijfers die werden toegekend voor dat deel van het eindexamen. De verzoeker kreeg 140 punten op 300 en blijft daarmee als enige onder de vereiste 50 %. Een nadere, onder woorden gebrachte verantwoording die de emanatie is van de deliberatiegesprekken binnen de commissie, wordt niet vermeld.

11. De inhoud van de mondelinge proef waaraan de verzoeker deelgenomen heeft, is bepaald in artikel 37, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit “basisopleidingen”. De proef omvat onderdelen die ruimer gaan dan het toetsen van de kennis van de kandidaten in een bepaalde aangelegenheid en is aldus meer dan een “kennisexamen” waarvan in de regel aangenomen wordt dat de punten een deugdelijke verantwoording vormen voor de uitslag, aangezien de kennis van de examinerator garant staat voor een correcte beoordeling van de prestatie van de geëxamineerde.

Het hier besproken examen bestaat niet louter uit het toetsen van de kennis van de kandidaten. De examencommissie moest dan haar punten nader verantwoorden.

12. In dit geval worden de punten van de verzoeker niet nader verantwoord. Zij kunnen geen deugdelijke grondslag vormen om de verzoeker niet geslaagd te verklaren in de mondelinge proef. De vaststelling dat de verzoeker met 140 punten op 300 net niet de vereiste 50% behaalde, dat hij als enige van het gehele deelnemersveld niet de helft van de punten kreeg en dat hij in zijn verweerschrift tegen zijn definitieve uitsluiting gewezen heeft op de eigenaardige aard van de vragen die aan hem werden gesteld hetgeen blijkbaar ook door de syndicale waarnemer op het mondeling examen was vastgesteld,

maar dat de directeur-generaal gemeend heeft niet op die bemerkingen te moeten ingaan, vergroot nog de scepsis aangaande de toegekende punten.

Het eerste onderdeel van het middel is, wat het hier besproken aspect betreft, ernstig.

13. Het tweede onderdeel van het middel is gericht tegen het motief dat de verzoeker op 17 februari 2009 een “onvoldoende” behaalde voor de beoordeling van zijn professioneel functioneren. Volgens hem kan die beoordeling geen deugdelijke grondslag voor het bestreden besluit vormen, aangezien hij daartegen een verweerschrift ingediend heeft en de voorgeschreven procedure waartoe dergelijk verweer aanleiding geeft, niet gevolgd werd.

14. Artikel 15 van het algemeen studiereglement schrijft voor op welke wijze geageerd kan worden tegen een evaluatieverslag inzake het professioneel functioneren, waarmee de kandidaat niet akkoord gaat. Het bepaalt:

“Wanneer de aspirant niet akkoord gaat met de inhoud van de evaluatiefiche, bezorgt hij binnen de vijf werkdagen na de in artikel 13 bedoelde kennisneming, zijn verweerschrift met opmerkingen aan de eerste evaluator.

Treedt de eerste evaluator alle opmerkingen in het verweerschrift bij, dan past hij de evaluatiefiche overeenkomstig aan en wordt de fiche geklasseerd in het schooldossier.

Treedt de eerste evaluator de opmerkingen in het verweerschrift niet bij, dan brengt hij de evaluatiefiche met zijn antwoord op het verweerschrift ter kennis van de aspirant. De aspirant kan binnen de drie werkdagen een repliek op die antwoord bezorgen aan de eerste evaluator. Deze repliek wordt aan het evaluatiedossier toegevoegd.

Na afloop van de in het derde lid bedoelde termijn, bezorgt de eerste evaluator het evaluatiedossier onverwijld aan de tweede evaluator die beslist op grond van het door de eerste evaluator aangevulde evaluatiedossier.

De in het vierde lid bedoelde beslissing kan hetzij een bevestiging, hetzij een wijziging zijn van het evaluatieverslag van de eerste evaluator. In geval van wijziging vermeldt de tweede evaluator zijn motivering op de evaluatiefiche. Deze beslissing houdt een eindevaluatie in en wordt ter kennis gebracht van de aspirant. De evaluatiefiche wordt vervolgens geklasseerd in het schooldossier.”

15. De verwerende partij betwist niet dat de procedure bepaald in

artikel 15 ook van toepassing is op de eindevaluatie die opleider [B.D.B.] op 17 februari 2009 over hem uitgebracht heeft en die een dragend motief vormt voor het bestreden besluit.

Zij betwist evenmin dat de evaluator/opleider tijdig in kennis gesteld is van het verweerschrift van 20 februari 2009 dat de verzoeker hem heeft laten geworden, ondanks het feit dat hij de evaluatie “voor akkoord” op 17 februari 2009 ondertekend heeft. Bij gebrek aan uitdrukkelijk voorschrift daaromtrent en gelet op het feit dat er geen reden is om aan de betrokkene een efficiënt verweer te ontzeggen, wordt niet aangenomen dat de verzoeker met deze ondertekening vervallen is van het recht om een verweerschrift in te dienen.

16. De procedure, bepaald in artikel 15 van het algemeen studiereglement is niet gevolgd. De evaluatie van het professioneel functioneren van de verzoeker, waarop de bestreden beslissing uiteindelijk steunt, is derhalve niet regelmatig tot stand gekomen.

17. De verwerende partij is van oordeel dat de verzoeker de procedurefout die hij aanvoert niet te gelegener tijd bij het bestuur aangebracht heeft zodat hij het recht verwerkt heeft om daar nu een rechtsmiddel omtrent te formuleren. Die stelling faalt in feite: de verzoeker heeft in zijn verweerschrift van 20 februari 2009 uitdrukkelijk gevraagd “dat (zijn) beoordeling herzien wordt”; in het verweerschrift tegen het advies tot definitief ontslag van de verzoeker maakt zijn syndicaal vertegenwoordiger melding van het verweerschrift van 20 februari 2009 met de verduidelijking dat “dit (verweerschrift) nadien niet in rekening genomen (werd) bij de beoordeling”. Overigens heeft de directeur-generaal blijkens het bestreden besluit het probleem ook gezien; hij heeft er dan wel op geantwoord dat de verzoeker voldoende kansen gekregen had en dat de beoordeling op een correcte manier verlopen was en terecht werd toegekend.

Het tweede onderdeel van het middel is, wat het hier besproken aspect betreft, ernstig.

18. Het enig middel wordt op twee punten ernstig bevonden. De eerste voorwaarde waaronder de Raad van State de schorsing van het bestreden besluit kan bevelen, is vervuld.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

19. De verzoeker voert aan dat het bestreden besluit hem een persoonlijk nadeel berokkent. Het nadeel is moeilijk te herstellen want nu wordt hem definitief de mogelijkheid ontnomen om nog inspecteur van politie te worden, waardoor hij zijn werk en inkomen verliest; het fnuiken van zijn ambitie vormt een moreel nadeel. Het nadeel is, gelet op die gegevens en gelet ook op de flagrante schendingen van de reglementering, ernstig. De duur van de vernietigingsprocedure rechtvaardigt ook de schorsing.

20. De verwerende partij antwoordt dat een moreel nadeel in beginsel hersteld kan worden, dat elke opleiding een risico op mislukken inhoudt, dat het nadeel verbonden met de duur van een annulatieprocedure niet voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten, dat de wettigheidskritiek die geen evidente onwettigheid aan de kaak stelt en die overigens niet gegrond is, geen reden kan zijn om de beslissing te schorsen.

21. De verzoeker wordt met het bestreden besluit definitief afgewezen als aspirant en aan zijn carrière bij de politie komt nu definitief een einde. Immers, krachtens artikel IV.I.5, 2°, RPPol kan een definitief afgewezen aspirant niet toegelaten worden tot de basisopleiding. Die uitsluiting en blokkering van de loopbaan van de verzoeker vormt een nadeel dat als ernstig en moeilijk te herstellen wordt onderkend.

De voorwaarden voor het bevelen van de schorsing zijn vervuld.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 8 juli 2009 van de directeur-generaal Ondersteuning en Beheer (DGS) van de federale politie, waarbij XXXX definitief wordt afgewezen voor de basisopleiding van inspecteur van politie, waarbij hem per 9 juli 2009 de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen en waarbij hem eveneens per 9 juli 2009 ambtshalve de definitieve ambtsontheffing wordt opgelegd.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André

Vandendriessche