

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.595 van 18 januari 2010
in de zaak A. 159.693/IX-4779**

In zake : Joke VERBOOM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Janssens
kantoor houdend te Herentals
Lierseweg 271-273

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
de Federale Politie DGP/DPS
gevestigd te Brussel
Fritz Toussaintstraat 8
waar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 februari 2005, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 10 december 2004 van de Directeur-Generaal van de federale politie waarbij Joke Verboom vanaf 13 december 2004 de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Henri Colin heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 januari 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Janssens, die verschijnt voor de verzoekster, en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Op 2 februari 2004 begint de verzoekster de opleiding tot inspecteur van politie aan het Politie Opleidings-, Trainings- en Vormingscentrum Antwerpen (POTVA).

3.2. Nadat de verzoekster eind april 2004 door haar opleider eerder neutraal -voldoende- beoordeeld was -er wordt wel gewezen op haar verlegen karakter hetgeen een probleem zou kunnen worden- verslechtert in de later volgende verslagen het beeld dat van de verzoekster gegeven wordt. Aldus wordt in een verslag “professioneel functioneren” van 7 september 2004 gewezen op haar eigengereid -asociaal- karakter waaraan dringend gewerkt moet worden, en krijgt zij op 9 september 2004 een waarschuwing van de directeur, de opleider en de psychologe.

3.3. Op 5 oktober 2004 vult de opleider een fiche “evaluatie van het professioneel functioneren (opleiding)” in.

De verzoekster behaalt voor 18 criteria de score “voldoende”, voor 1 criterium de score “laag” en voor 8 criteria de score “zeer laag”. Haar

algemeen totaal bedraagt 135/400 (34/100). Het blijkt niet dat de verzoekster dit stuk voor kennisneming ondertekend heeft.

3.4. Op een onbekende datum in oktober 2004 stelt de psychologe van de pedagogische cel POTVA een verslag op, waarin zij onder meer stelt:

- dat zij, naar aanleiding van een aantal gesprekken met de verzoekster in het bijzijn van haar opleider, niet overtuigd is dat de verzoekster met vrucht haar stage - en ruimer gezien haar basisopleiding basiskader - positief zal kunnen volbrengen;
- dat zij op 7 oktober 2004 contact opnam met het stressteam van de federale politie met de vraag of zij de verzoekster eventueel ook verder kunnen begeleiden, dat hierop positief werd gereageerd en dat zij de verzoekster deze begeleiding dan ook zal aanbieden.

3.5. Rond 18 oktober 2004 verstuurt de politieschool POTVA een “voorstel tot afwijzing tengevolge een mislukking op het gebied van het professioneel functioneren” naar de Directeur-generaal Personeel.

Dat voorstel, dat ondertekend is door de waarnemend directeur, door de opleider en de psychologe en dat de verzoekster op 18 oktober 2004 voor kennisname ondertekent, luidt als volgt:

“Aspirant inspecteur Joke Verboom, in dienst getreden op 02/02/2004, kampte reeds het ganse schooljaar met de nodige problemen op het vlak van het professioneel functioneren.

Gezien aspirant inspecteur Joke Verboom meer dan voldoende formele (zie functioneringsfiches opgemaakt door haar opleider, inspecteur Jonckers, en haar mentor, inspecteur Vanderbruggen, het psychologisch verslag opgemaakt door psychologe Catheline Van den Bossche en ten slotte een clausule opgemaakt door de directie van het Politie-, Opleidings-, Trainings- en Vormingscentrum Antwerpen - terug te vinden in het schooldossier) en informele waarschuwingen (tijdens de begeleidingsgesprekken) ontving van haar opleider, inspecteur Jonckers, de leden van de pedagogische cel mevrouw Lambrechts en mevrouw Van den Bossche, van de stagecoördinator hoofdinspecteur Claes en tenslotte van haar mentor, inspecteur Vanderbruggen, zijn de directie en het pedagogische personeel van het Politie-, Opleidings-, Trainings- en Vormingscentrum Antwerpen unaniem van mening dat aspirant Joke Verboom op het vlak van attitude en persoonlijkheid niet meer de vereiste progressie kan maken om te slagen in de basisopleiding basiskader. De directie stelt daarom voor om Joke Verboom de hoedanigheid van aspirant-inspecteur te ontnemen. De directie acht Joke Verboom niet geschikt om de basisopleiding basiskader opnieuw aan tevangen.”

3.6. Op 21 oktober 2004 krijgt de verzoekster een kopie van “het schooldossier”.

Met een brief van 22 oktober 2004 deelt de raadsman van de verzoekster mee dat er in het schooldossier een aantal stukken ontbreken en vraagt hij dat die stukken hem per kerende worden overgemaakt.

Op 25 oktober 2004 dient de raadsman van de verzoekster een verweerschrift in tegen het voorstel tot afwijzing. De directie van POTVA repliceert op dat verweerschrift en op 15 november 2004 geeft de raadsman van de verzoekster een wederantwoord.

3.7. Met een nota van 10 december 2004, die de verzoekster dezelfde dag voor kennisname en ontvangst ondertekent, deelt de Directeur-generaal Personeel zijn beslissing mee om de verzoekster de hoedanigheid van aspirant inspecteur van politie op 13 december 2004 te ontnemen.

Die beslissing vormt het voorwerp van het onderhavig beroep tot nietigverklaring.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij werpt op dat het verzoekschrift niet ondertekend is zodat het beroep niet ontvankelijk is.

5. Uit de stukken van het dossier blijkt dat het verzoekschrift wel degelijk ondertekend is, met name door de raadsman van de verzoekster. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Voorafgaande uiteenzetting over de rechtsgrond van de bestreden beslissing

6. De bestreden beslissing dagtekent van 10 december 2004 en heeft betrekking op de opleiding van de verzoekster tot inspecteur van politie, die aangevangen was op 1 februari 2004.

In die periode was de aangelegenheid geregeld door de originele versie 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 van 20 november 2001), waar voorzien was in een systeem van tussentijdse examens met de mogelijkheid voor de minister of de directeur-generaal om, na deze examens en op advies van de jury, bedoeld in artikel 142sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna: de WGP) en waarvan de samenstelling bepaald is in artikel 54 van het koninklijk besluit van 20 november 2001, de aspiranten definitief af te wijzen.

In de loop van 2004 zijn syndicale onderhandelingen gevoerd over de aanpassing -met toepassing op de opleidingen die van start gingen vanaf 1 april 2003 waaromtrent blijktbaar een administratieve praktijk was gegroeid- van de reglementering over de opleiding, met de bedoeling om onder meer de tussentijdse examens te schrappen en de directeur van de politieschool de mogelijkheid te bieden om reeds in de loop van de opleiding aan de directeur-generaal van de algemene directie een voorstel te doen over de definitieve afwijzing van de kandidaten op basis van een beoordeling van het professioneel functioneren en het dagelijks werk. De tussentijdse examens zijn afgeschaft met het koninklijk besluit van 13 juni 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 november 2001. De nieuwe bevoegdheid aan de directeur van de politieschool om een voorstel te formuleren om een aspirant in de loop van de opleiding uit de dienst te verwijderen is ingevoerd met het koninklijk besluit van 10 november 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 november 2001, nadat met artikel 5 van de wet van 3 juli 2005 tot wijziging van bepaalde aspecten van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen -artikel 5- daarvoor een wettelijke basis was gecreëerd. Krachtens het nieuwe artikel 51 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 kan derhalve, vanaf 1 april 2003, “de directeur van een politieschool ten vroegste na de eerste opleidingsstage, bij de directeur-generaal van de algemene directie een gemotiveerd voorstel tot definitieve afwijzing van de aspirant indienen op basis van een verslag over het professioneel functioneren en over het dagelijks werk van de aspirant”.

Te dezen is toepassing gemaakt van die retroactief ingevoerde bepaling.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoekster voert in de rubriek “kopij dossier” aan dat zij de puntenlijsten van de door haar afgelegde testen nooit gekregen heeft, terwijl artikel 26 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 uitdrukkelijk bepaalt dat deze gegevens in het schooldossier moeten zitten. Zij betoogt dat deze puntenlijsten essentiële elementen bevatten om te oordelen of zij al dan niet geschikt was voor de basisopleiding en dat zij zich derhalve niet behoorlijk heeft kunnen verdedigen in de procedure voor de directeur-generaal. In haar memorie van wederantwoord expliciteert zij dat zij in het kader van haar recht op verdediging, recht had op een kopij van het volledig dossier, inclusief de puntenlijsten.

8. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekster wel degelijk kennis heeft gekregen van haar punten voor het dagelijks werk, aangezien deze punten werden opgehangen op het prikbord in de klas. Zij stelt dat deze punten eigenlijk niet ter zake doen, aangezien zij nooit gezegd heeft dat haar punten voor dagelijks werk niet zouden voldoen en de verzoekster niet definitief ongeschikt verklaard is wegens haar dagelijks werk of haar intellectuele capaciteiten, maar voor haar professioneel functioneren.

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat de verzoekster de puntenlijsten voor dagelijks werk kende, aangezien zij telkens in de klas werden opgehangen. Zij stelt nu ook dat de ontbrekende stukken uit het schooldossier, op vraag van haar raadsman aan de verzoekster medegedeeld zijn en dat niet ontkend wordt dat die stukken ook ontvangen zijn. Zij heeft haar punten derhalve wel degelijk kunnen gebruiken in haar verdediging voor de directeur-generaal. In ieder geval doen de punten voor het dagelijks werk niet ter zake, want er is nooit betwist dat die punten niet zouden voldoen en zij vormen de grondslag niet voor de bestreden beslissing.

Beoordeling

9. De verwerende partij ontkent niet dat de punten voor het dagelijks werk van de verzoekster niet werden opgenomen in het schooldossier van de verzoekster, hoewel het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 zulks verplicht.

Deze onregelmatige samenstelling van het schooldossier, dat alle bewijzen bevat van de evolutie van de opleiding, belemmert evident de verdedigingsmogelijkheden van de aspirant tegen een beslissing om hem af te wijzen.

10. Artikel 51 van het koninklijk besluit van 20 november 2001, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 oktober 2005 en van toepassing op de onderhavige zaak bepaalt:

“In de loop van de basisopleiding kan de directeur van de betrokken politieschool, ten vroegste na de eerste opleidingsstage, bij de directeur-generaal van de algemene directie een gemotiveerd voorstel tot definitieve afwijzing van de aspirant indienen op basis van een verslag over het professioneel functioneren en over het dagelijks werk van de aspirant.”

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt doen de punten van het dagelijks werk blijkens deze bepaling wel degelijk ter zake. De directeur-generaal heeft in dit geval een beslissing moeten nemen zonder dat hij over die gegevens beschikte.

11. Het middel is gegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekster voert in dit middel “procedurale gebreken” aan. In een tweede onderdeel van het middel stelt zij dat de “evaluatie van het professioneel functioneren” opgemaakt op 5 oktober 2004, haar nooit ter kennis gebracht is, zodat zij zich daarop niet heeft kunnen verweren. De bestreden beslissing steunt evenwel op dit stuk, dat uit het dossier geweerd moet worden.

13. De verwerende partij antwoordt daar op dat het “verslag professioneel functioneren” van 5 oktober 2004 “geen deel uitmaakt van het dossier” en dat “het bestreden besluit zich niet op dit stuk baseert”.

In haar laatste memorie voegt zij daar nog aan toe dat de evaluatiefiche van 5 oktober 2004 “absoluut niet noodzakelijk was om de bestreden beslissing te staven”, aangezien de fiches van 25 mei 2004 en 4 augustus 2004 en het stageverslag van 15 juni 2004, waartegen de verzoekster zich heeft kunnen

verdedigen, “ruimschoots volstaan” zodat de fiche van 5 oktober 2004 “geen enkel constitutief bestanddeel toevoegt aan de motivering van de bestreden beslissing”, terwijl de verzoekster daarnaast ook verschillende aanmaningen gekregen heeft. Aldus beschikte het bestuur over voldoende elementen om het bestreden besluit te treffen.

Beoordeling

14. De motivering van de bestreden beslissing vangt aan met de volgende overwegingen:

“Overwegende dat, met uitzondering van deze van 26.04.2004, de evaluaties professioneel functioneren, van 28.05, 04.08 en 05.10.2004 telkens negatief werden beoordeeld, inzonderheid wat betreft de criteria ‘objectiviteit-onpartijdigheid - oordeel - open geest en bekwaamheid tot het bevorderen van een positieve werksfeer’;

Dat de begeleidende commentaren bij de evaluaties deze bevindingen ongenueanceerd accentueren, haar plaats in het politiewezen telkens weer ernstig in vraag stellen en steeds duidelijke aanmaningen bevatten tot dringende aanpassing van de attitude;

Dat het stageverslag van 15.06.2004 gelijkaardige lacunes naar voor brengt en zelfs ronduit uiterst negatief was voor ‘verantwoordelijkheidszin’;

Dat de criteria waarop belanghebbende zwak scoort die in de eindevaluatie opgenomen werden alles behalve onbelangrijk zijn en fundamenteel worden geacht voor het correct functioneren als INP;

Dat haar gedrag wel degelijk een probleem vormt voor de uitoefening van die dienst, wat onder meer blijkt uit het stageverslag;

Dat tijdens die stage immers eveneens enkele lacunes aan bod kwamen die onverenigbaar zijn met de uitoefening van het ambt van politie-inspecteur (zoals wapenhantering, hanteren bewijsmateriaal...).”

15. De evaluatie van 5 oktober 2004, opgemaakt door inspecteur Jonckers, wordt in de eerste alinea zonder enig voorbehoud vermeld als een constitutief element ten bewijze van de negatieve beoordeling van de verzoekster. Die evaluatie is, naar blijkt uit de aan de verzoekster medegedeelde kopij, ook neergelegd in het schooldossier van de verzoekster, waarin krachtens artikel 25 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 “alle documenten met betrekking tot de beoordeling van (...) het professioneel functioneren” opgenomen worden. Deze evaluatie is derhalve onmiskenbaar één van de feitelijke grondslagen van de bestreden beslissing.

16. De verwerende partij legt het bewijs niet voor en betwist zelfs niet dat deze evaluatie als zodanig niet ter kennis van de verzoekster gebracht werd en dat zij aldus niet de mogelijkheid gekregen heeft om daartegen een verweerschrift in de zin van artikel 15 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 in te dienen en daarmee een nieuwe evaluatie af te dwingen.

17. Nu de bestreden beslissing daadwerkelijk rekening gehouden heeft met de evaluatie van 5 oktober 2004 zonder daarbij te vermelden dat het om een bijkomstig gegeven ging, kan de Raad van State slechts vaststellen dat de bestreden beslissing mede zijn grondslag vindt in een document waaromtrent de verzoekster haar gewaarborgde rechten van verzet niet heeft kunnen uitoefenen en dat het daarom onwettig is.

18. Het komt de Raad van State niet toe om, bij afwezigheid van aanwijzingen daaromtrent, in de plaats van het bestuur vast te stellen dat de overige verslagen die in de aangehaalde motivering worden vermeld, voldoende gegevens bevatten om de bestreden beslissing feitelijk te onderbouwen.

Ook de vaststelling dat de verwerende partij voor haar uiteindelijke beslissing dat de verzoekster niet over de vereiste professionele kwaliteiten beschikte, een geheel ander parcours gevolgd heeft waarbij de verzoekster haar inzichten in iedere stap van het besluitvormingsproces heeft kunnen naar voren brengen (de verwerende partij is vertrokken van een “verslag professioneel functioneren” opgemaakt op 7 september 2004 door de opleider Jonckers, dat klaarblijkelijk steun vond in de evaluatiefiches en de functioneringsfiches die tot dan werden opgemaakt en die haar wel degelijk ter kennis gebracht zijn; op dat “verslag professioneel functioneren” heeft de verzoekster zich naar wens kunnen verdedigen vooraleer de directeur van de politieschool haar op 18 oktober 2004 het voorstel aan de directeur-generaal om haar definitief ongeschikt te verklaren meedeelde, en ook daarop heeft zij gereageerd) doet niets af aan het gegeven dat de verwerende partij het evaluatieverslag van 5 oktober 2004 in haar eindbeslissing betrokken heeft, wat zij niet wettig vermocht.

19. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 10 december 2004 van de Directeur-Generaal van de federale politie waarbij Joke Verboom vanaf 13 december 2004 de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 januari 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche