

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.420 van 1 maart 2010
in de zaak A. 164.657/IX-4972**

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

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juli 2005, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 30 mei 2005 van de directeur-generaal Personeel van de federale politie waarbij Ali ÖNDER de hoedanigheid van aspirant-inspecteur van politie ontnomen wordt.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 151.286 van 14 november 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Geert De Bleekere heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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 juni 2003 vangt de verzoeker de opleiding van aspirant-inspecteur van politie aan met de 85^{ste} promotie aan de Oost-Vlaamse Politie-academie (OPAC).

Op het einde van de basisopleiding behaalt de verzoeker in de tweede zitting voor zijn eindexamen globaal 577,5/1000. Voor het mondeling examen (de zgn. “portfolio”) behaalde de verzoeker 240/400.

Op 9 juli 2004 beslist de examenjury -er wordt overwogen dat zenuwachtigheid de reden kan zijn van het slechte presteren- dat de verzoeker de opleidingsstage opnieuw moet doen en daarna een deel van het eindexamen (proces-verbaal, portfolio en rollenspel) opnieuw moet afleggen met de aspiranten van de 86^{ste} basisopleiding.

3.2. Op het einde van de 86^{ste} basisopleiding behaalt de verzoeker in de eerste zitting voor zijn eindexamen globaal 561/1000. Blijkens het proces-verbaal

van beraadslaging van de examenjury van 16 november 2004 wordt hij naar de tweede zitting verwezen voor “rollenspel theorie” (28/50), “rollenspel praktijk” (42/100) en “portfolio” (200/400). Blijkens datzelfde proces-verbaal zijn de resultaten bij de tweede zitting iets beter -de verwerende partij legt geen detail van de uitslag voor- voor de twee eerstgenoemde vakonderdelen, maar behaalt hij voor de “portfolio” (het mondeling examen) nog slechts 140/400. De verzoeker is dus - opnieuw- niet geslaagd voor de opleiding omdat hij, in strijd met artikel 53 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, op het einde van zijn opleiding geen 60 % behaalde voor het eindexamen.

3.3. Na op 16 november 2004 “geval per geval te hebben beraadslaagd” over de dossiers van de aspiranten die door de examencommissie na de tweede zitting beoordeeld werden als “niet geslaagd”, beslist de examenjury wat volgt :

“10. Onder Ali (44-61144-17)

Betrokkene is met de opleiding gestart in de 85^e promotie AINP (start april 2003). Hij mislukte voor het eindexamen voor de vakken ‘proces-verbaal’ en ‘rollenspel praktijk’. Als gevolg van het voorstel van de jury is beslist dat hij een gedeelte van de opleiding diende te herbeginnen, door aan te sluiten bij de 86^e promotie. Tevens diende hij de operationele opleidingsstage te herbeginnen.

Bij het eindexamen nu behaalde hij geen 60 % van de punten en had opnieuw tekorten voor de vakken ‘rollenspel theorie’ (28 op 50), rollenspel praktijk (42 op 100) en de portfolio (200 op 400). Bij de tweede zitting zijn de resultaten iets beter voor de twee eerstgenoemde vakonderdelen, maar presteert hij veel slechter voor de portfolio (140 op 400).

Beslissing :

De jury stelt voor de aspirant definitief af te wijzen.

Motivering :

De aspirant is niet geslaagd in het eindexamen, niettegenstaande hij dit reeds voor de tweede keer aflegde. De examencommissie stelt vast dat de betrokkene op het vlak van zijn persoonlijke ontwikkeling weinig of geen evolutie heeft doorgemaakt. Hij blijft oppervlakkig in zijn uiteenzettingen, getuigt van weinig concrete zelfreflectie en blijft kampen met een zwakke mondelinge en schriftelijke manier van uitdrukken.

Alhoewel betrokkene gemotiveerd overkomt, mist hij volgens de jury de vaardigheden en het potentieel om inspecteur te worden.”

3.4. Op 18 april 2005 beslist de directeur-generaal Personeel om de verzoeker, met toepassing van artikel IV.II.44.4/ van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: het RPPol) en van artikel 53 van het koninklijk besluit van

20 november 2001, de hoedanigheid van aspirant-inspecteur op datum van 25 april 2005 te ontnemen.

Die beslissing luidt :

“AINP ONDER Ali begon op 02.06.2003 aan de opleiding promotie 85 van aspirant-inspecteur aan OPAC.

Betrokkene mislukte in het eindexamen voor de vakken proces-verbaal en rollenspel praktijk.

De jury besliste daarom dat hij mocht aansluiten bij de 86ste promotie.

Op het eindexamen van deze promotie had betrokkene opnieuw tekorten voor de volgende vakken : rollenspel theorie (28/50), rollenspel praktijk (42/100) en portfolio (200/400). In de 2de zittijd scoorde hij beter voor de 2 eerstgenoemde vakonderdelen maar presteerde veel slechter voor portfolio.

De jury stelt dan ook voor betrokken aspirant definitief af te wijzen.

Betrokkene werd telefonisch door mijn diensten gecontacteerd in de week van 18 maart.

AINP ONDER meldde alsnog een verweerschrift in te dienen, hij kreeg hiervoor de tijd tot 25.03.2005.

Aangezien betrokkene nagelaten heeft een verweerschrift in te dienen concludeer ik dat hij akkoord gaat met het voorstel van OPAC.

Ik beslis dan ook dat AINP ONDER, met toepassing van artikel IV.II.44.4/ van het KB (van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten) en van artikel 53 van KB (van 20 november 2001 betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het operationeel kader), de hoedanigheid van aspirant inspecteur op datum van 25 april 2005 ontnomen wordt.”

3.5. Met een brief van 6 mei 2005 deelt de directeur OPAC aan de directeur-generaal mee dat de verzoeker wel degelijk een verweerschrift heeft ingediend. Hij voert daarin aan dat hij wel degelijk gemotiveerd is om het beroep van inspecteur bij de politie uit te oefenen, hetgeen blijkt uit zijn operationele stage, dat hij in de vorige promotie onvoldoende scoorde voor het vak proces-verbaal maar dat hij dit heeft rechtgezet tijdens het eindexamen in zijn huidige promotie, dat hij in de 85^{ste} promotie wel geslaagd was voor de portfolio maar daarvoor - in tegenstelling tot een medeleerling, in de 86^{ste} promotie - geen vrijstelling kreeg, waardoor hij zich benadeeld voelt, dat hij bij de tweede zittijd van de huidige promotie wel vorderingen heeft gemaakt voor “rollenspel theorie” en “rollenspel praktijk”, en dat hij hoopt te genieten van de gunst om alsnog de kans te krijgen zijn kennen en kunnen te bewijzen door het hernemen van de portfolio en het rollenspel.

3.6. Op 30 mei 2005 beslist de directeur-generaal dat hij bij zijn beslissing van 18 april 2005 blijft.

Die beslissing, die het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep, luidt als volgt :

“AINP ÖNDER Ali begon op 02.06.2003 aan de opleiding promotie 85 van aspirant-inspecteur aan OPAC.

Betrokkene mislukte in het eindexamen voor de vakken proces-verbaal en rollenspel praktijk.

De jury besliste daarom dat hij mocht aansluiten bij de 86ste promotie.

Op het eindexamen van deze promotie had betrokkene opnieuw tekorten voor de volgende vakken : rollenspel theorie (28/50), rollenspel praktijk (42/100) en portfolio (200/400). In de 2de zittijd scoorde hij beter voor de 2 eerstgenoemde vakonderdelen maar presteerde veel slechter voor portfolio.

Op 18.11.2004 stelde de jury dan ook voor hem definitief af te wijzen.

Betrokkene werd telefonisch door mijn diensten gecontacteerd en meldde alsnog een verweerschrift in te dienen, hij kreeg hiervoor de tijd tot 25.03.2005.

Daar mijn diensten op 18.04.2005 nog steeds geen verweerschrift ontvangen hadden besliste ik om ÖNDER Ali de hoedanigheid van aspirant AINP op 25.04.2005 te ontnemen.

Met de brief in ref 5 bracht OPAC mijn diensten op de hoogte van de bewering van betrokkene dat hij op 17.03.2005 wel een verweerschrift zou hebben verstuurd, een kopie hiervan zat in bijlage.

Om elke discussie te vermijden en om betrokkene alsnog de kans te geven zich te verweren beschouw ik dit document ontvankelijk.

Overwegende echter dat :

- betrokkene al eens een promotie gezakt is;
- dat een positieve stage (...) geen vrijbrief is tot een geslaagde opleiding;
- er meer dan motivatie alleen nodig is om te slagen voor een opleiding van INP;
- enige vergelijking met ‘medestudenten’ onmogelijk is daar geen enkel schooldossier hetzelfde is en ieder persoon andere kwaliteiten en zwakheden heeft;

blijf ik bij mijn (...) beslissing, kenbaar gemaakt op 18.04.2005 waarin AINP ÖNDER Ali in toepassing van artikel IV.II.44.4/ van het KB (van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten) en van artikel 53 van het KB (van 20 november 2001 betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het operationeel kader), de hoedanigheid van aspirant inspecteur op datum van 25 april 2005 werd ontnomen.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoeker voert de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsverplichting en van het redelijkheidsbeginsel gerelateerd aan het gelijkheidsbeginsel.

Hij is van oordeel dat noch het advies van de examenjury, noch het bestreden besluit zelf, “enige gegronde en afdoende motivering” geeft voor zijn definitief afwijzen zonder mogelijkheid van herkansing. Zeker is “de redelijkheid geschonden”, aangezien de redenen die zijn niet-slagen verantwoorden in tegenspraak zijn met de vaststellingen in de praktijk, meer bepaald zijn stageverslag. En in ieder geval had de examenjury overeenkomstig artikel 57 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 het pedagogisch omkaderingspersoneel om een bijkomend advies moeten vragen.

Om tot dat besluit te komen stelt de verzoeker:

- a) ten aanzien van het advies van de examenjury: de motivering van het voorstel verzoeker definitief af te wijzen behelst enkel de vermelding dat hij niet geslaagd is voor het eindexamen en meent de reden daarvoor te vinden in een aantal bedenkingen aan het adres van de verzoeker en omtrent zijn persoonlijke ontwikkeling, op grond waarvan wordt gesteld dat hij “de vaardigheden en het potentieel” mist om inspecteur te worden; een loutere vaststelling dat de verzoeker niet geslaagd is voor het eindexamen en een beperkte zoektocht naar de reden ervan, maakt geen motivatie uit waarom de verzoeker geen herkansing kan krijgen; overeenkomstig artikel 7 van het algemeen studiereglement, moet het advies van de examenjury een individuele nota met de motivering van het mislukken én een advies over het eventueel overdoen van het geheel of een deel van de basisopleiding omvatten, maar een dergelijk advies over het eventueel overdoen ligt niet voor; de verwijzing naar de geringe evolutie op persoonlijk vlak, de oppervlakkigheid in de uiteenzettingen, de weinig concrete zelfreflectie en de zwakke manier van uitdrukken vormen geen deugdelijk motief om hem niet te laten herkansen; voorts blijkt uit geen enkel stuk of gegeven dat de examencommissie heeft beslist wat de examenjury in zijn motivering stelt; uit de stageverslagen blijkt trouwens het tegendeel, minstens tonen zij aan dat de uitlatingen van de examenjury, die in de mond van de examencommissie worden gelegd sterk moeten worden genuanceerd; er ligt aldus geen deugdelijke verantwoording voor van de beslissing om hem geen herkansing te geven.
- b) ten aanzien van de bestreden beslissing: de opsomming van feiten en voorgaanden levert geen motivatie op voor de uiteindelijke beslissing; de overweging dat er bij de tweede zitting beter gescoord werd voor de vakken “rollenspel” maar slechter voor de “portfolio” is geen afdoende motivering voor de beslissing om de verzoeker definitief de hoedanigheid van aspirant-inspecteur

te ontnemen, vermits geen wettelijke of reglementaire bepaling stelt dat een dergelijk examenresultaat de stopzetting van de opleiding moet inhouden; dat de verzoeker al eens gezakt is, is volkomen irrelevant, vermits de redenen voor zijn niet-slagen geen enkel verband vertonen met de redenen van zijn voorgaande (gedeeltelijke) herkansing; ook al kan een positieve stage geen vrijbrief vormen om te slagen, toch gaat het niet op spookbeelden te proclameren die haaks staan op de realiteit zoals deze uit de stageverslagen blijkt; dat een vergelijking met medestudenten onmogelijk is, is irrelevant voor de beoordeling omtrent het definitief afwijzen dan wel het hernemen van de opleiding.

5. De verwerende partij antwoordt daarop dat de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom de verzoeker niet de mogelijkheid krijgt om de opleiding geheel of gedeeltelijk over te doen. Zij wijst erop dat de verzoeker reeds de mogelijkheid gehad heeft om een gedeelte van de basisopleiding over te doen. De bestreden beslissing brengt dat feit in herinnering en zet vervolgens duidelijk uiteen waarom de verzoeker “niet nogmaals” de kans moet krijgen om de opleiding geheel of gedeeltelijk te herbeginnen. De examenjury heeft vastgesteld dat de verzoeker weinig of geen evolutie doorgemaakt heeft en die “feitelijke vaststelling” wordt niet ongedaan gemaakt door te verwijzen naar de stageverslagen, die geen verband houden met de punten van het eindexamen. Voorts is de verzoeker de facto 22 maanden aspirant-inspecteur geweest en na afloop van die periode is het bestuur op verantwoorde wijze tot het besluit gekomen dat hij niet de vereiste 60% behaalde en niet voldeed aan het vereiste profiel. Zij heeft de verzoeker “voldoende kansen” gegeven.

6. In zijn repliek wijst de verzoeker erop dat de examenjury krachtens artikel 7 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 een advies moet geven over “het eventueel overdoen” van de opleiding en niet over “het weigeren van de mogelijkheid om de opleiding over te doen”. Hij stelt voorts dat het zwaartepunt van het verweer ligt in de vaststelling dat hij in het verleden “kansen genoeg” gekregen heeft omdat hij de opleiding reeds gedeeltelijk heeft kunnen hernemen, maar dat zulks in deze niet relevant is. Hij is immers gestruikeld in het mondeling examen waarop hij in de tweede zitting nu minder punten behaalde, terwijl hij in de twee andere onderdelen beter scoorde. Die eigenaardige uitslag had het bestuur aan het denken moeten zetten over de mondelinge proef en in dat kader was een bijkomend advies van het pedagogisch team nuttig geweest, zeker kon daaruit niet besloten worden dat hij kansen genoeg gekregen had. De ruime

discretionaire bevoegdheid van het bestuur laat geen willekeurige beslissingen toe; in ieder geval mag de loutere verwijzing naar de gekregen kansen op zich geen reden zijn om iemand te laten mislukken, omdat in dergelijk geval het bestuur eigenmachtig de herkansingsmogelijkheid tot één keer beperkt. De voor hem gunstige elementen zijn niet in het besluitvormingsproces betrokken.

Beoordeling

7. Blijkens de ter zake toepasselijke regelgeving - inzonderheid het koninklijk besluit van 21 november 2001, betreffende de basisopleidingen voor de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen, komt een beslissing over het hervatten van de opleiding tot stand met inachtneming van de volgende stappen: vooreerst beoordeelt de examencommissie het eindexamen van de betrokkene dat uit drie delen bestaat -een schriftelijke proef, een mondelinge proef (de zogenaamde “portfolio”) en een praktische proef- en waarop de kandidaat 60 % van de punten moet behalen; vervolgens gaat de examenjury - een anders samengesteld orgaan- over tot de beoordeling van “de geschiktheid” van de betrokkene en verklaart zij hem, rekening houdend met de behaalde punten, al dan niet geslaagd voor de basisopleiding; ingeval van niet slagen verleent de examenjury een advies over het definitief afwijzen van de kandidaat dan wel het overdoen -geheel of gedeeltelijk- van de basisopleiding; dat advies moet naar luid van artikel 7, tweede lid, van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 houdende het algemeen studiereglement betreffende de basisopleiding van personeelsleden van het operationeel kader twee componenten bevatten, enerzijds een redengeving voor het mislukken van de kandidaat, anderzijds een redengeving over het overdoen van de opleiding of, andersgezegd, voor het weigeren van de mogelijkheid om de opleiding over te doen; beide componenten van het advies moeten deugdelijk gemotiveerd zijn; het advies wordt opgesteld op basis van het eindverslag “over het professioneel functioneren”, van het eindverslag “over het dagelijks werk” en dan volgt het “algemeen beoordelings-cijfer”; het wordt opgesteld door de voorzitter van de jury en specificeert eventueel de verschillende meningen van de juryleden.

De examencommissie en de examenjury zijn twee onderscheiden organen. De samenstelling van de examencommissie is geregeld in artikel 49 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen (twee politieofficieren die niet tot de politieschool behoren, één opleider en twee

docenten); de samenstelling van de examenjury is geregeld in artikel 54 van hetzelfde besluit (de directeur, de voorzitter van de examencommissie, twee politieofficieren; twee leden van het onderwijzend personeel en een vertegenwoordiger van de directie recruitering). De examencommissie beslist over het eindexamen van de kandidaten; de examenjury beslist vervolgens over het slagen van de kandidaten in de opleiding. Beide instanties beslissen collegiaal; hun beslissingen en de motieven ervan worden bewezen door geschriften die van het college zelf uitgaan.

Gelet op de verschillende samenstelling van de jury en de commissie en de specifieke opdracht en bevoegdheid die elk van hen heeft, kan de examenjury slechts rechtsgeldig verwijzen naar de motieven die de examencommissie tot haar besluit gebracht hebben, wanneer daarvan ook het bewijs wordt voorgelegd. De examencommissie neemt haar beslissingen onder de vorm van punten. Voor de examenonderdelen die niet toegespitst zijn op het toetsen van de loutere kennis van de kandidaten en waarvoor de punten op zich het resultaat niet verantwoorden, moet de commissie, op grond van de verplichting om haar beslissingen op een deugdelijke grondslag te steunen, de toegekende punten wel nader motiveren. Niets belet de examencommissie om haar beslissing ook te vergezellen van commentaar die de examenjury ten nutte kan zijn bij het uitoefenen van haar eigen opdracht. Vereist is dan wel dat de examenjury zich ervan verzekert dat de examencommissie daadwerkelijk tot dat inzicht gekomen is -dat er met name een beslissing van de examencommissie bestaat- en dat die beslissing voldoende gegevens bevat opdat de examenjury er de vereiste grondslag in zou kunnen vinden voor een eigen deugdelijk onderbouwde beslissing.

8. In dit geval blijkt uit het proces-verbaal van de examenjury dat de negatieve beslissing steunt op de vaststelling dat de verzoeker niet geslaagd is voor het eindexamen. Er wordt aangestipt dat hij het eindexamen “voor de tweede keer” aflegde. Voor het overige refereert de jury aan de “vaststellingen” van de examencommissie -dat de verzoeker op het vlak van zijn persoonlijke ontwikkeling weinig of geen evolutie doorgemaakt heeft, dat hij oppervlakkig blijft in zijn uiteenzettingen, dat hij blijk geeft van weinig zelfreflectie en zich mondeling en schriftelijk zwak uitdrukt- en besluit zij dat de verzoeker “gemotiveerd” blijkt maar “de vaardigheden en het potentieel” ontbeert om inspecteur te worden. De examenjury steunt dus hoofdzakelijk op vaststellingen gemaakt door de examencommissie. De directeur-generaal heeft vervolgens specifiek geantwoord op

de kritiek van de verzoeker in zijn bezwaarschrift, maar is de essentie van de redenering van de examenjury bijgevalen om de verzoeker definitief niet-geslaagd te verklaren.

9. Het advies van de examenjury vermeldt dat de verzoeker geen 60% behaalde op het eindexamen, zoals vereist door artikel 53 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 en het wijst op de slechte uitslag voor de portfolio.

10. De verzoeker betwist de deugdelijkheid van het motief op grond waarvan de verwerende partij hem de mogelijkheid tot herkansen ontnemt, met name de overweging waarin de jury hem op grond van vaststellingen van de examencommissie afwijst omdat de examencommissie op grond van bepaalde vaststellingen tot de overtuiging gekomen is dat hij “de vaardigheden en het potentieel mist om inspecteur te worden”. De jury steunt haar beslissing aldus op bijkomende commentaar van de examencommissie.

11. Van die vaststellingen en het besluit van de examencommissie wordt geen enkel bewijs geleverd. Waar de examenjury die overwegingen bijvalt, steunt zij haar advies derhalve op beweringen. Aangezien de examenjury geen andere redenen heeft opgegeven die het definitief afwijzen van de verzoeker kan onderbouwen, mist de conclusie dat de verzoeker de nodige vaardigheden en het potentieel om inspecteur te worden ontbeert, de vereiste deugdelijke grondslag.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 30 mei 2005 van de directeur-generaal Personeel van de federale politie waarbij Ali ÖNDER de hoedanigheid van aspirant-inspecteur van politie ontnomen wordt.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro. Het door de verzoeker op het verzoek tot voortzetting onverschuldigd gekweten recht ten belope van 175 euro wordt terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 maart 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche