

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.904 van 13 februari 2012
in de zaak A. 191.253/IX-6198**

In zake: Arnoud VERMOESEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Hazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Luypaers en Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te 3001 Heverlee
Industrieweg 4 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 januari 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 3 december 2008 van de jury van de opleiding voor het verkrijgen van het directiebrevet dat vereist is voor de bevordering tot hoofdcommissaris van politie, waarbij Arnoud Vermoesen niet geslaagd wordt verklaard voor de promotieopleiding.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 195.249 van 14 juli 2009 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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2012.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Hans-Kristof Carême, die loco advocaat Peter Luypaers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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. De verzoeker is op het ogenblik van de bestreden beslissing commissaris van politie.

Op 27 september 2007 wordt hij toegelaten tot de opleiding voor het behalen van het directiebrevet dat krachtens 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 andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, vereist is voor een bevordering tot hoofdcommissaris.

3.2. Luidens het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 tot bepaling van het directiebrevet dat vereist is voor de bevordering tot de graad van hoofdcommissaris van politie (hierna: het koninklijk besluit van 12 oktober 2006), is de bedoelde “promotieopleiding HCP” gespreid over maximum twee academiejaren.

Deze opleiding omvat:

- lessen aan de nationale school voor officieren met een totale duur van ten minste 150 uren, waarvan minimum 75 uren betrekking hebben op “leiding en beheer” (de rol van de leider, integratie in de interne en externe politionele omgeving, de ontwikkeling van de strategie) en eveneens minimum 75 uren op “leiding en coördinatie van politieoperaties inzake gerechtelijke politie en bestuurlijke politie” (artikel 29);
- drie stages met elk een minimumduur van 100 uren, respectievelijk in de federale politie, de lokale politie en in privé-ondernemingen en/of overheidsinstellingen (artikel 30). Voor elk van de drie stages stelt de stagiair een activiteitenverslag op en de stagemeester een stageverslag (artikelen 32 en 33).

Voor de personeelsleden die tot de opleiding zijn toegelaten binnen de drie jaar na de inwerkingtreding van het voormelde koninklijk besluit,

omvat de opleiding slechts één stage, namelijk de stage in privé-ondernemingen en/of overheidsinstellingen (artikel 43).

Op het einde van de opleiding leggen de cursisten een examen af voor de jury.

Dit examen omvat:

- een geïntegreerde schriftelijke proef met betrekking tot de twee onderdelen van de lessenreeks;
- een mondelinge proef bestaande uit de verdediging van de schriftelijke proef en bijkomende vragen betreffende de materie opgenomen in het opleidingsprogramma, de activiteiten- en stageverslagen evenals, eventueel, het verloop van de stage (artikel 35).

De nationale school voor officieren staat in voor de verbetering van de schriftelijke proef (artikel 37).

Na deliberatie beslist de jury over het al dan niet geslaagd zijn voor de opleiding. De jury baseert zich daarbij op een globale evaluatie van de schriftelijke en mondelinge proef, alsmede op de activiteiten- en stageverslagen (artikel 39).

3.3. De verzoeker volgt de voormelde opleiding, die één stage omvat. De verzoeker stelt over de stage een activiteitenverslag op. Zijn stagemeester stelt een stageverslag op, waarin de stage van de verzoeker gunstig wordt geëvalueerd.

3.4. Op het einde van de opleiding neemt de verzoeker deel aan het examen.

Voor de schriftelijke proef, die een casus betreft met betrekking tot de voorbereiding van de fusie van twee politiezones, verkrijgt de verzoeker vanwege de nationale school voor officieren de beoordeling “geschikt”.

Deze beoordeling wordt voorafgegaan door de volgende overwegingen:

“De probleemafbakening die de kandidaat hanteert is niet volledig conform de opdracht. Hij/zij schetst in de beeldvorming een aantal veronderstellingen, waar dan in de tekst niet verder wordt op ingegaan. Beperkte algemene SWOT-analyse met ook een luik van ontbrekende informatie. Daarna worden per organisatiedomein een aantal thema’s en aandachtspunten behandeld die leiden tot een argumentatiemodel, waarin aangestipt wordt wat prioritair (timing) is en wat belangrijk (impact op organisatie) is. Kritieke succesfactoren en omgaan met weerstanden wordt minder aan bod gebracht. Een communicatiestrategie wordt weergegeven.

Weinig aanzetten over hoe capaciteitswinst kan geboekt worden en hoe dit aangewend zal worden voor de invulling van de basisfunctionaliteiten. Goede aanbreng in het laten functioneren van proceseigenaars, maar niet verder concreet ingevuld.”

De mondelinge proef heeft plaats op 3 december 2008.

Op dezelfde datum beslist de jury dat de verzoeker niet geslaagd is voor de promotieopleiding HCP.

Deze beslissing steunt, benevens op de aanhaling van de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, op de volgende motieven:

“[...]

Gelet op het positieve verslag van de stagemeester;

Gelet op de beoordeling ‘geschikt’ van de correctoren over zijn schriftelijke proef, maar waarbij dient benadrukt te worden dat de kandidaat een probleemafbakening hanteert die niet conform de opdracht is, dat hij een te beperkte SWOT-analyse gebruikt, dat hij onvoldoende aandacht heeft voor de kritieke succesfactoren en voor het omgaan met weerstanden van het personeel en dat hij geen aanzet weet te geven hoe de capaciteitswinst bij de basisfunctionaliteit kan ingevuld worden;

Gelet op de onvoldoende prestatie van de kandidaat Vermoesen Arnoud tijdens de mondelinge proef van 03 december 2008, waarbij dient

opgemerkt te worden dat de kandidaat oppervlakkig antwoordde en de leemtes van de schriftelijke proef niet volledig kon invullen.”

Dit is de bestreden beslissing.

De verzoeker ondertekent ze op 5 december 2008 voor ontvangst.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is, omdat de verzoeker heeft nagelaten melding te maken van de taalrol waartoe hij behoort, niettegenstaande hij krachtens artikel 2, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) daartoe verplicht was.

5. De verzoeker repliceert dat het vermelden van de taalrol geen op straffe van niet-ontvankelijkheid voorgeschreven vormvereiste is. Volgens de verzoeker blijkt bovendien uit de feiten en het administratief dossier op meer dan afdoende wijze dat hij tot de Nederlandse taalrol behoort.

Beoordeling

6. Artikel 54 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State stelt de criteria vast voor het bepalen van de taal waarin de zaak door de Raad van State moet worden behandeld wanneer het beroep tot nietigverklaring uitgaat van een ambtenaar in overheidsdienst en betrekking heeft op een beslissing waarbij diens individuele rechtstoestand wordt bepaald.

Luidens artikel 2, § 2, A, van het algemeen procedurereglement dient het verzoekschrift “in het geval bedoeld in artikel 54 van de gecoördineerde wetten” één van de volgende vermeldingen, in de opgegeven volgorde, te bevatten:

- “1° het eentalig gebied waarin de ambtenaar zijn ambt uitoefent;
- 2° de taalrol waartoe hij behoort;
- 3° de taal waarin hij zijn toelatingsexamen heeft afgelegd;
- 4° de taal van het diploma of getuigschrift dat hij voor zijn benoeming heeft moeten overleggen”.

De taalgegevens die aldus in het verzoekschrift moeten worden vermeld, hebben klaarblijkelijk tot doel de Raad van State in staat te stellen om overeenkomstig artikel 54 van zijn gecoördineerde wetten de taal van de procedure te bepalen.

7. Te dezen betreft het verzoekschrift een geval zoals bedoeld in artikel 54 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zodat het één van de genoemde vermeldingen dient te bevatten. Het verzoekschrift bevat weliswaar géén van deze vermeldingen. De afwezigheid van deze vermeldingen brengt echter niet met zich dat het verzoekschrift onontvankelijk is, aangezien deze vermeldingen niet op straffe van nietigheid van het verzoekschrift of onontvankelijkheid van het beroep zijn voorgeschreven.

Bovendien bestaat er tussen de partijen geen betwisting over dat de verzoeker tot de Nederlandse taalrol behoort, zoals hij overigens vermeldt in zijn memorie van wederantwoord, en dat de zaak door de Raad van State wordt behandeld in de overeenkomstig artikel 54 van zijn gecoördineerde wetten voorgeschreven taal.

De exceptie kan derhalve niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In een eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoeker aan dat in strijd met artikel 30 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 slechts één stage in de plaats van drie stages tijdens de opleiding werd georganiseerd. Aangezien de opleiding derhalve niet heeft plaatsgehad overeenkomstig hetgeen reglementair is voorgeschreven, is het resultaat van de opleiding -in zijn geval de beslissing dat hij niet geslaagd is voor de opleiding-onmogelijk rechtsgeldig.

De verzoeker voegt eraan toe dat aangezien overeenkomstig artikel 35 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 het eindexamen gedeeltelijk betrekking dient te hebben op de stage, dit examen bij gebrek aan regelmatig georganiseerde stages evenmin rechtsgeldig kan zijn, waardoor de bestreden beslissing definitief onwettig is.

9. De verwerende partij werpt op dat de verzoeker geen belang heeft bij dit onderdeel van het eerste middel, omdat de bestreden beslissing kennelijk rekening houdt met het positieve verslag van de stagemeester. Enige motivering met betrekking tot de stage van de verzoeker zou diens examenresultaat nooit in een andere zin hebben kunnen beïnvloeden, aangezien het mondelinge examen, afgewogen tegen de andere onderdelen, kennelijk aanleiding heeft gegeven tot zijn niet geslaagd verklaren.

Bovendien ontbeert de verzoeker volgens de verwerende partij het rechtens vereiste belang bij dit onderdeel van het eerste middel, omdat een vernietiging op grond hiervan ertoe zou leiden dat de procedure moet worden hernomen vanaf de stages, wat impliceert dat de verzoeker twee bijkomende stages zou moeten doen.

10. De verzoeker repliceert dat hij wel degelijk belang heeft bij dit onderdeel van het eerste middel, niettegenstaande hij van zijn stagemeeester een gunstige beoordeling heeft verkregen. Aangezien tijdens zijn opleiding slechts één stage werd georganiseerd in de plaats van de wettelijk voorgeschreven drie stages, weegt de stage bij het eindoordeel immers evident minder zwaar door. Mede in acht genomen dat hij reeds een gunstig stageverslag verkreeg, hij “geschikt” werd geacht op grond van zijn schriftelijke proef, maar hij struikelde over de mondelinge proef, had een beoordeling van zijn kunnen aan de hand van het wettelijk voorgeschreven aantal stages, een ander, positief resultaat kunnen opleveren. Wanneer de mondelinge proef wordt afgewogen tegen de andere onderdelen, dan is absoluut vereist, zo stelt de verzoeker, dat alle onderdelen met het juiste gewicht in de weegschaal worden gelegd.

11. Voor zover het belang van de verzoeker bij het middelonderdeel zou worden aangenomen, laat de verwerende partij in haar laatste memorie gelden dat artikel 43 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 in een overgangsregeling voorziet luidens dewelke voor de personeelsleden die binnen een bepaalde termijn -aanvankelijk twee jaar- na de inwerkingtreding van het voormelde koninklijk besluit tot de promotieopleiding werden toegelaten, de opleiding één enkele stage omvat. Omdat de eerste opleiding pas na 30 maart 2007 werd gestart, zou de overgangsregeling zonder voorwerp gebleven zijn indien de voormelde termijn niet met één jaar was verlengd.

Beoordeling

12. De verzoeker voert in het eerste onderdeel van het eerste middel aan dat tijdens zijn opleiding slechts één stage werd georganiseerd, terwijl artikel 30 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 voorschrijft dat de opleiding eveneens drie stages omvat met elk een minimumduur van 100 uren.

13. De verzoeker heeft er belang bij vastgesteld te zien dat de opleiding niet is georganiseerd zoals voorgeschreven door het koninklijk besluit

van 12 oktober 2006, althans indien de begane onregelmatigheid de bestreden beslissing van de jury betreffende zijn niet geslaagd zijn voor de promotieopleiding heeft kunnen beïnvloeden.

Te dezen moet de mogelijkheid van een dergelijke beïnvloeding worden aangenomen, nu artikel 39 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 bepaalt dat de jury zich voor het nemen van een beslissing over het al dan niet geslaagd zijn van een kandidaat baseert op “een globale evaluatie van de schriftelijke en mondelinge proef alsmede op de activiteiten- en stageverslagen”. De bevindingen met betrekking tot de stage van de kandidaat bepalen derhalve mede de eindbeslissing van de jury over diens al dan niet slagen. Artikel 35, 1^o, b, van het voormelde koninklijk besluit bepaalt bovendien dat tijdens de mondelinge proef bijkomende vragen worden gesteld over onder meer “de activiteiten- en stageverslagen evenals, eventueel, het verloop van de stage”. De doorlopen stages kunnen aldus mede de inhoud van de mondelinge proef bepalen, waarvan het resultaat eveneens in aanmerking wordt genomen bij het nemen van de eindbeslissing.

De omstandigheid dat de verzoeker tijdens de mondelinge proef een “onvoldoende prestatie” heeft geleverd, doet geen afbreuk aan verzoekers belang bij dit middelonderdeel, aangezien uit artikel 39 van het voormelde koninklijk besluit van 12 oktober 2006 niet kan worden afgeleid dat bij de globale evaluatie die de jury van de verschillende onderdelen -met name de stages, de schriftelijke proef en de mondelinge proef- dient te maken, dit ene onderdeel noodzakelijk zwaarder doorweegt dan de andere.

Ook de omstandigheid dat de verzoeker reeds een gunstige beoordeling van zijn enige stage heeft verkregen, doet geen afbreuk aan zijn belang. Het is immers geenszins uitgesloten dat indien de verzoeker drie stages in de plaats van één met goed gevolg had doorlopen, dit gunstige resultaat het eindoordeel van de jury zou hebben beïnvloed.

Ten slotte kan niet worden aangenomen dat de verzoeker het rechtens vereiste belang bij dit middelonderdeel zou ontberen doordat een vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middelonderdeel zou impliceren dat de procedure moet worden hernomen vanaf de stages. Een dergelijk hernemen van de procedure zou immers tot een gunstige eindbeslissing voor de verzoeker kunnen leiden.

De exceptie is niet gegrond.

14. Artikel 30 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 luidt als volgt:

“De opleiding omvat eveneens drie stages met elk een minimumduur van 100 uren, respectievelijk in de federale politie, de lokale politie en in privé-ondernemingen en/of overheidsinstellingen.”

Artikel 43 van het voormelde koninklijk besluit voorziet in een overgangsregeling die op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt luidde:

“Voor de personeelsleden die toegelaten zijn tot de promotieopleiding HCP binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit, omvat de opleiding, in afwijking van artikel 30, slechts één stage, namelijk de stage in privé-ondernemingen en/of overheidsinstellingen.”

Het voormelde koninklijk besluit heeft uitwerking verkregen met ingang van 31 maart 2005, zodat de termijn van twee jaar zoals bedoeld in deze overgangsregeling afliep op 30 maart 2007.

Bij koninklijk besluit van 7 oktober 2009, dat eveneens uitwerking heeft met ingang van 31 maart 2005, werd de bedoelde termijn van twee op drie jaar gebracht.

15. De verzoeker werd tot de promotieopleiding toegelaten op 27 september 2007, dit wil zeggen méér dan twee jaar maar minder dan drie jaar na

de datum van 31 maart 2005 waarop het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 uitwerking heeft verkregen.

Het feit dat tijdens de promotieopleiding van de verzoeker slechts één stage voor hem werd georganiseerd, kan slechts worden geacht in overeenstemming te zijn met de reglementering indien ervan moet worden uitgegaan dat het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 met terugwerkende kracht een reglementaire basis daarvoor kan vormen.

Volgens een algemeen rechtsbeginsel dat ertoe strekt de individuele belangen en de rechtszekerheid veilig te stellen en dat ook wettelijk is vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, mogen administratieve rechtshandelingen van reglementaire of individuele aard in principe niet terugwerken. Dit is echter slechts een wettelijk en geen grondwettelijk beginsel, zodat wanneer een wetbepaling de terugwerking toestaat, van het algemeen principe kan worden afgeweken. Indien geen wettelijke machtiging voorhanden is, dan kan slechts zeer uitzonderlijk van het principe worden afgeweken, namelijk wanneer dit absoluut noodzakelijk blijkt met het oog op de goede werking van het bestuur of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand, dit laatste in het bijzonder wanneer ter uitvoering van een annulatiearrest van de Raad van State de wettelijkheid moet worden hersteld, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, dan vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van het bestuur, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Te dezen moet worden vastgesteld dat de wijziging die bij koninklijk besluit van 7 oktober 2009 aan de overgangsregeling van artikel 43 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 werd aangebracht, ingrijpt in de onderhavige rechtsprocedure. Ze werd immers uitgevaardigd nadat het voorliggende beroep, waarin de schending van de regeling van artikel 30 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 wordt aangevoerd, bij de Raad van State was ingesteld. In het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 wordt geen enkele verantwoording gegeven voor de meer dan vier jaar terugwerkende kracht die gegeven wordt aan de overgangsbepaling. Het argument dat door de verwerende partij in haar laatste memorie wordt aangevoerd, namelijk dat de oorspronkelijke overgangsregeling zonder voorwerp zou zijn gebleven indien de termijn waarin was voorzien niet met één jaar was verlengd, vermag de noodzaak van de terugwerking niet te verantwoorden, aangezien het geenszins duidelijk maakt waarom de verwerende partij na het doelloos worden van de oorspronkelijke overgangsregeling niet in de mogelijkheid zou zijn geweest om de regulier voorgeschreven drie stages te organiseren.

16. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 3 december 2008 van de jury van de opleiding voor het verkrijgen van het directiebrevet dat vereist is voor de bevordering tot hoofdcommissaris van politie, waarbij Arnoud Vermoesen niet geslaagd wordt verklaard voor de promotieopleiding.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 februari 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche