

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.117 van 27 juni 2022
in de zaak A. 228.598/XIV-38.100**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marlies De Raeve
 kantoor houdend te 3520 Zonhoven
 Spierhoofseweg 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR/Legal/CTX
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juli 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 28.05.2019 van de Directeur-generaal waarbij vastgesteld wordt dat verzoekster niet geslaagd is voor de basisopleiding ‘Inspecteur van politie’ en waarbij verzoekster definitief afgewezen wordt voor de basisopleiding ‘Inspecteur van politie’ en haar de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster 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. Verzoekster 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 Giovanni D'Hondt, die *loco* advocaat Marlies De Raeve verschijnt voor verzoekster en adviseur Kirsten Peeters, die 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. Op 2 mei 2016 vat verzoekster de basisopleiding tot inspecteur van politie in de Limburgse politieschool (hierna: het PLOT) aan.

3.2. Tijdens de basisopleiding wordt tijdens Blok 1 van die opleiding een educatief opvolgingsrapport opgesteld (op 8 juni 2016) en vindt een eerste functioneringsgesprek plaats (op 6 juli 2016). Uit het educatief opvolgingsrapport blijkt dat de fysieke inzetbaarheid van verzoekster nog onvoldoende is en zij looptrainingen moet volgen. Uit de opgestelde functioneringsfiche blijkt dat er

ernstige vragen zijn bij haar fysieke inzetbaarheid en het deeldomein ‘attitude’, wat de professionele bekwaamheden betreft. Uit een tweede educatief rapport (op 7 juli 2016) blijkt dat er ernstige werkpunten zijn op het vlak van de trainingen “dwang met en zonder vuurwapen” op het vlak van techniek en tactiek. Verzoekster slaagt niettemin (attest – Evaluatie blok 1 van 11 augustus 2016) voor het Blok 1 van de opleiding (13/20, 12/20, 13/20, 14/20 en 17/20) en krijgt voor de “Beoordeling professioneel functioneren” de beoordeling “Geen vermelding ‘onvoldoende’”. Zij is aldus “geslaagd voor blok 1”.

3.3. Tijdens Blok 2 van de opleiding worden er opnieuw educatieve opvolgingsrapporten en een functioneringsverslag opgesteld en krijgt verzoekster tijdens de tussentijdse evaluatie van het professioneel functioneren (op 22 december 2016) een algemene beoordeling ‘onvoldoende’. Zij slaagt ook niet op de nationale schiettest op 12 december 2016, noch op de nationale schiettest van 5 januari 2017 “ondanks een extra les op 04-01-2017” zodat het attest individuele bewapening tijdens Blok 2 niet kon worden afgeleverd.

3.4. Op 13 januari 2017 formuleert de directeur van het PLOT een voorstel om verzoekster “vroegtijdig” af te wijzen. De directeur van de politieschool stelt:

“[...] Na diepgaand overleg met het begeleidend personeel ben ik als directeur van de politieschool van oordeel dat [verzoekster] niet geschikt is om de opleiding van politie verder te zetten.

Wij zijn van oordeel dat [verzoekster] te weinig potentieel vertoont op te veel verschillende competenties van de opleiding. Waarbij het niet voldoende kunnen hanteren van wapens maar de spreekwoordelijke druppel is die de emmer deed overlopen.

De attitude van [verzoekster] is het grootste probleem. [Verzoekster] kan zichzelf niet autonoom in vraag stellen om haar handelen, op elk domein van de opleiding, bij te sturen.

[...]

Het lukt [verzoekster] niet, na de vele bijsturingen en bijlessen, om te slagen in het nationaal schietparcours. Het slagen in dit parcours moet zorgen voor het verplichte attest individuele bewapening om te kunnen werkplekleren. Zoals voorzien in het KB van 24 september 2015 betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten in bijlage 2 Leerplan, moeten een overgrote meerderheid van opdrachten werkplekleren uitgevoerd worden met attest

individuele bewapening. Omdat deze opdrachten starten kan [verzoekster] niet aan het werkplekleren deelnemen.
Ik zie dan ook geen andere mogelijkheid dan betrokkene op basis van artikel 36 van het KB van 24 september 2015 [...] vroegtijdig af te wijzen.”

Verzoekster neemt dezelfde dag kennis van dit voorstel. Het schooldossier wordt haar op 17 januari 2017 bezorgd.

Op 23 januari 2017 dient verzoekster een verweerschrift tegen dit voorstel in, waarin zij tevens vraagt om door de directeur-generaal of diens afgevaardigde te worden gehoord.

Op 30 januari 2017 formuleert de directeur van het PLOT een repliek op dit verweer.

Op 8 februari 2017 dient verzoekster een bijkomend verweerschrift in, waarin zij nogmaals vraagt om “te worden gehoord door de overheid die de eindbeslissing zal nemen”.

3.5. In afwachting van een definitieve beslissing wordt verzoekster tewerkgesteld bij DRL Facility Management van de Federale Politie (onthaal RAC Brussel).

3.6. Op 25 september 2018 – dit is meer dan anderhalf jaar na haar laatste verweerschrift – wordt verzoekster gehoord door de afgevaardigde van de directeur-generaal. Bij die gelegenheid legt verzoekster een pleitnota neer. Van de hoorzitting wordt geen proces-verbaal opgesteld.

3.7. Op 28 mei 2019 – hetzij meer dan acht maanden na de hoorzitting – beslist de directeur-generaal a.i. verzoekster definitief af te wijzen voor de basisopleiding van inspecteur van politie en haar de hoedanigheid van aspirant-inspecteur te ontnemen met ingang van dezelfde datum om 24.00 uur. De beslissing vermeldt nog dat betrokkene “ambtshalve en zonder opzegging het voorwerp zal uitmaken van de definitieve ambtsontheffing (Art. 81, 6°, 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’]”. Tot slot vermeldt de beslissing nog dat verzoekster “[o]danks deze beslissing”, indien zij dit wenst, “in aanmerking komt om zich kandidaat te stellen voor de selectieprocedure van het kader van beveiligingsagenten van politie (BAGP)”.

Dit is de bestreden beslissing.

Verzoekster neemt er dezelfde dag kennis van.

IV. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

Vooraf

4. Het past het eerste en het tweede middel samen te beoordelen.

Standpunt van de partijen

5. In het eerste middel voert verzoekster een schending aan van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 ‘betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 24 september 2015) omdat de verwerende partij de daarin bepaalde beslistermijn heeft overschreden. In het tweede middel van haar verzoekschrift roept verzoekster een schending in van “het beginsel van de redelijke termijn”.

Wat het eerste middel betreft, zet verzoekster – met verwijzing naar de tekst van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015, waarin onder meer wordt bepaald dat de in artikel IV.II.44 van het RPPol bedoelde overheid binnen de zestig werkdagen beslist over het gemotiveerd voorstel tot afwijzing van de directeur van de politieschool – uiteen dat de directeur-generaal

een beslissing diende te nemen over het voorstel van de directeur van de politieschool binnen de zestig werkdagen na ontvangst van het volledige dossier. Het is verzoekster niet duidelijk wanneer precies de directeur-generaal het volledig dossier van de directeur van de politieschool heeft ontvangen aangezien verzoekster geen kopie van het dossier heeft mogen ontvangen. Op 8 februari 2017 heeft verzoekster een bijkomend verweerschrift ingediend waarin zij opnieuw heeft gevraagd om te worden gehoord. Verzoekster gaat er vanuit dat op het tijdstip van de hoorzitting van 25 september 2018 de directeur-generaal in ieder geval over het volledig dossier moest beschikken, terwijl deze vervolgens pas op 28 mei 2019, dit is meer dan acht maanden later, de bestreden beslissing heeft genomen zodat de termijn van zestig werkdagen, zoals voorgeschreven door artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015, ruimschoots is overschreden. Wat het tweede middel betreft, licht verzoekster toe dat de verplichting om binnen een redelijke termijn uitspraak te doen een beginsel van behoorlijk bestuur is waarvan het doel erin is gelegen rechtszekerheid te garanderen aan de betrokkene die een rechtmatig belang heeft om haar lot te kennen. Te dezen heeft de directeur-generaal pas een beslissing genomen meer dan twee jaar na het voorstel tot afwijzing van de directeur van de politieschool. In afwachting was verzoekster tewerkgesteld bij het onthaal van de federale politie (RAC-Brussel), in complete onzekerheid over het feit of ze ooit haar basisopleiding tot inspecteur van politie zou kunnen hervatten, hetgeen geleid heeft tot een volledig gebrek aan rechtszekerheid in hoofde van verzoekster. Bovendien werd haar op die manier de kans ontnomen om ofwel bij de politie, ofwel in een andere job, anciënniteit op te bouwen.

In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat zij, zoals de verwerende partij voorhoudt, geen belang heeft bij het invoeren van het eerste en het tweede middel. Wat het eerste middel betreft beklemtoont ze dat zij gedurende meer dan twee jaar in volledige onzekerheid heeft verkeerd over haar loopbaan bij de politie en haar loopbaan in het algemeen. Verzoekster stelt dat ze een rechtmatig belang heeft om haar lot te kennen binnen de door de wet bepaalde termijn en niet in het ongewisse te blijven. Door het ruimschoots overschrijden van

de wettelijke termijn heeft ze persoonlijk en ernstig nadeel geleden. Verzoekster was de opleiding als aspirant-inspecteur niet gestart om onthaalmedewerkster te zijn. Het lijkt er eerder op dat het de verwerende partij goed uitkwam verzoekster zo lang mogelijk in die functie te laten werken omdat ze deze functie niet ingevuld kreeg. In zoverre de verwerende partij stelt dat de termijn van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 slechts een ordetermijn is, repliceert verzoekster dat deze termijn, in dat geval toch “juridisch bindend is”. De wettelijke termijn bedraagt zestig dagen, en deze werd niet met een aantal dagen, maar meer dan vier keer overschreden, zodat zeker de redelijke termijn werd overschreden. Wat het tweede middel betreft benadrukt verzoekster nog dat in zoverre de verwerende partij verwijst naar rechtspraak waaruit moet blijken dat een vernietiging op grond van de schending van de redelijke termijn niet betekent dat de betrokkene automatisch geacht moet worden te zijn geslaagd in een test (deel uitmakend van een opleiding), zij niet inziet waarom zij, in geval van vernietiging op grond van de schending van de redelijke termijn-eis, haar opleiding niet terug zou mogen aanvangen. Dit betekent niet dat zij automatisch geslaagd zou zij, maar enkel dat zij de opleiding terug mag aanvangen, waarbij zij nog steeds moet slagen om tot inspecteur te worden benoemd. Verzoekster neemt er tot slot nota van dat de verwerende partij de gegrondheid van het tweede middel niet betwist.

In haar laatste memorie herhaalt verzoekster dat de vernietiging van de bestreden beslissing wegens schending van de redelijke termijn-eis tot gevolg heeft dat zij de basisopleiding kan hervatten of herstarten. Ze betwist het standpunt van de verwerende partij dat een hervatten of herstarten niet mogelijk zou zijn. Wanneer de bestreden beslissing vernietigd wordt, ligt geen eindbeslissing over de basisopleiding (meer) voor zodat in dat geval “het geheel van de besluitvorming komt te vervallen” en dan “gewoonweg geen beslissing is genomen” wat inhoudt dat verzoekster haar hoedanigheid van aspirant-inspecteur behoudt. Volgens verzoekster volgt daaruit dat zij in dat geval hetzij haar opleiding kan hervatten, hetzij herstarten. Zij is immers nog steeds aspirant-inspecteur en de directeur kan “ten allen tijde” een voorstel opstellen over het professioneel functioneren van verzoekster (artikel 36, eerste lid, b)). Zij kan dan ook haar

opleiding met succes overdoen zodat een vernietiging van de bestreden beslissing in haar belang is. Verzoekster kan “ook zeker haar basisopleiding hervatten”. De argumentatie van de verwerende partij dat de aanvang van de opleiding dateert van 2016 en dat verzoekster deze opleiding niet kan afronden, is volgens verzoekster “een loutere bewering en op niets gestoeld”. Met verwijzing naar de regelgeving beklemtoont zij dat ze haar hoedanigheid van aspirant-inspecteur is blijven behouden en dat ze die derhalve “kan blijven opeisen om een opleiding te volgen”. De opleiding wordt georganiseerd in verschillende politiescholen en verdeeld over verschillende lichtingen. Verzoekster werd aangewezen voor het volgen van de opleiding in het PLOT, lichting 2016. Wordt de bestreden beslissing vernietigd, dan keert zij terug naar haar vroegere toestand die haar het recht op opleiding dat is vastgelegd in artikel 3.4.1. RPPol garandeert. Het is precies die herstart die verzoekster, zoals zij in haar verzoekschrift heeft uiteengezet, nastreeft met name in de politieschool te Brussel en, “ondergeschikt”, de hervatting in het PLOT. Hoe dan ook blijkt aldus dat zij wel degelijk voordeel haalt uit de bestreden beslissing.

6. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat verzoekster belang ontbeert bij het inroepen van zowel het eerste als het tweede middel omdat niet valt in te zien welk nadeel verzoekster heeft geleden van het feit dat de bestreden beslissing buiten de termijn van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 is genomen. In tussentijd was verzoekster immers tewerkgesteld als onthaalmedewerkster bij de federale politie (RAC Brussel) zodat zij al die tijd haar loon als aspirant-inspecteur heeft ontvangen. Indien de bestreden beslissing vroeger was genomen, zou zij veel sneller ontslagen zijn geweest zodat zij dan ook geen loon meer kon ontvangen. Bovendien leidt de nietigverklaring op deze grond er toe dat de overheid geen nieuwe beslissing meer kan nemen vermits de bestreden beslissing al laattijdig is. Een vernietiging op die grond impliceert evenmin dat verzoekster de opleiding zou mogen herdoen. “Ondergeschikt” meent de verwerende partij dat het eerste middel ongegrond is aangezien de termijn in het genoemde artikel 36 geen vervaltermijn maar een termijn van orde is: de loutere overschrijding van een termijn van orde is onvoldoende om tot de onwettigheid

van de bestreden beslissing te besluiten. Wat het tweede middel betreft, biedt zij, wat de gegrondheid ervan betreft, geen enkele repliek.

In haar laatste memorie volhardt de verwerende partij wat het gebrek aan belang bij het middel betreft. Het feit dat verzoekster definitief wordt afgewezen en haar de mogelijkheid wordt ontnomen om een loopbaan als inspecteur van politie uit te bouwen, is niet het gevolg van het feit dat de bestreden beslissing niet binnen de voorgeschreven termijn, noch binnen de redelijke termijn werd genomen. De verwerende partij doet gelden dat, mocht de bestreden beslissing wel tijdig zijn genomen, het gevolg hetzelfde was geweest. Verzoekster heeft voorts geen enkel nadeel geleden door het uitblijven van de bestreden beslissing. Gedurende de hele periode heeft ze haar loon als aspirant-inspecteur ontvangen, werd zij binnen de Federale Politie tewerkgesteld, heeft ze jaren opgebouwd voor het bekomen van een overheidspensioen. De verwerende partij bestrijdt voorts het standpunt dat verzoekster bij een eventuele nietigverklaring haar opleiding “zomaar” kan herstarten of hervatten. De directeur van de politieschool heeft immers, op grond van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 (zoals toen van kracht) een gemotiveerd voorstel tot afwijzing van verzoekster opgesteld omwille van de ernstige twijfels die er waren met betrekking tot haar professioneel functioneren, alsook omwille van het feit dat ze niet slaagde voor de nationale schiettest (met inbegrip van de hertest). Verzoekster beschikte dus niet over een attest individuele bewapening, waardoor ze veel opdrachten tijdens het werkplekleren niet kon uitvoeren en bijgevolg verschillende doelstellingen van het werkplekleren niet kon behalen. Voor het werkplekleren van vier clusters is volgens de verwerende partij vereist dat de aspirant-inspecteur over een attest individuele bewapening beschikt. Zij verwijst daartoe naar bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 24 september 2015 ‘houdende het onderwijs- en examenreglement betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten’ (hierna: het ministerieel besluit van 24 september 2015). Vermits verzoekster deze doelstellingen niet kon behalen, kon zij, zoals de directeur van de politieschool het stelde, “niet meer verder in haar voorziene opleidingstraject”. Op het ogenblik dat de directeur van de politieschool het voorstel tot definitieve afwijzing opstelde, “was het voor verzoekster al

onmogelijk om nog te slagen voor de basisopleiding van inspecteur van politie van de promotie mei 2016”. Zelfs indien verzoekster haar basisopleiding had verdergezet, dan nog had de jury op het einde van de basisopleiding enkel een advies kunnen geven tot of een definitieve afwijzing of het overdoen van het geheel of een gedeelte van de basisopleiding. Het nemen van de beslissing tot een definitieve afwijzing, dan wel het overdoen van het geheel of een gedeelte van de basisopleiding, komt toe aan de directeur-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie op grond van artikel IV.II.44 RPPol (zoals toen van kracht). Mocht de bestreden beslissing worden vernietigd omwille van een schending van de redelijke termijn-eis, houdt dit in dat de directeur-generaal geen nieuwe beslissing meer kan nemen op basis van het voorstel van de directeur van de politieschool. Met andere woorden, de directeur-generaal kan niet meer beslissen tot een definitieve afwijzing noch dat verzoekster het geheel, dan wel een gedeelte van de basisopleiding opnieuw mag doen. Het standpunt dat verzoekster in de mogelijkheid zou zijn om de opleiding te herstarten, klopt niet “vermits de grond tot vernietiging van de bestreden beslissing een nieuwe beslissing op het niveau van de directeur-generaal uitsluit”, en deze beslissingsbevoegdheid enkel toekomt aan de directeur-generaal. Elke beslissing die de directeur-generaal ter zake neemt zou een schending uitmaken van de redelijke termijn, dus ook de beslissing om de basisopleiding opnieuw aan te vatten. Een hervatten van de basisopleiding behoort evenmin tot de mogelijkheden gegeven de redenen voor het voorstel tot definitieve afwijzing, alsook het feit dat verzoekster de basisopleiding tot inspecteur van politie in 2016 (bijna 5 jaar geleden) aanvatte, zodat het onmogelijk is dat verzoekster de opleiding zou hervatten. Omwille van het ontbreken van het attest individuele bewapening, kan de opleiding niet worden hervat vermits verzoekster het werkplekleren niet kan uitvoeren en haar opleiding dan ook niet kan afronden.

Beoordeling

7. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 24 september 2015 zoals het destijds van toepassing was, duurt de basisopleiding van het basiskader

één jaar (artikel 12). Die basisopleiding omvat theoretische en praktische opleidingsactiviteiten. De algemene directie roept de kandidaten op en bepaalt de plaats van de opleiding waarbij “in de mate van het mogelijke” rekening wordt gehouden met één van de door de kandidaat uitgedrukte voorkeuren (artikel 11). Voorts wordt de basisopleiding opgedeeld in twee blokken die, samen, 15 clusters waaronder transversale clusters, omvatten (artikel 15). De aspirant-inspecteur neemt gedurende de hele basisopleiding (Blok 1 en Blok 2) deel aan “werkplekleren” waarbij de politieschool verantwoordelijk is voor de organisatie ervan (artikelen 16 en 17). Een aspirant wordt “enkel tot de examenperiode op het einde van Blok 2 toegelaten, als hij geslaagd is voor Blok 1”. Om te slagen voor Blok 1 dient de betrokkene 12/20 te behalen voor elke cluster van Blok 1 en geen vermelding “onvoldoende” hebben voor zijn professioneel functioneren (artikel 32). Het eindexamen wordt georganiseerd op het einde van Blok 2 en bestaat uit examens “over de clusters van Blok 2 en over de transversale clusters, een geïntegreerde proef en uit de eindevaluatie van het professioneel functioneren” (artikel 33). Om te slagen op het einde van de basisopleiding, moet de aspirant-inspecteur geschikt worden bevonden door een zevenhoofdige jury (waarvan de samenstelling wordt bepaald in artikel 38) en moet hij ten minste (i) een 12/20 behalen voor elke cluster van Blok 2, (ii) een 12/20 voor elke transversale cluster, (iii) een 12/20 voor alle competenties van de cluster “geweld- en stressbeheer”, (iv) een 12/20 voor alle onderdelen van de geïntegreerde proef en mag hij, tot slot, (v) geen vermelding “onvoldoende” hebben behaald bij de eindevaluatie van zijn professioneel functioneren. De directeur van de politieschool deelt het al dan niet geslaagd zijn voor de eerste zitting van Blok 2 mee aan de aspiranten-inspecteur (artikel 34).

Indien de aspirant-inspecteur de bedoelde minima niet behaalt, wordt de jury bijeengeroepen om een advies te formuleren over het al dan niet slagen van de aspirant-inspecteur. De jury bekijkt bij het formuleren van dit advies de modaliteiten van afname van de examens waarop de aspirant-inspecteur onvoldoende scoorde en motiveert dit advies aan de hand van stukken uit het schooldossier en de portfolio. De jury kan volgens artikel 34, § 2, 1° en 2° van het

genoemde koninklijk besluit zoals destijds van toepassing, een van volgende adviezen formuleren: (1°) indien de aspirant-inspecteur geen clustercijfers en geen scores voor onderdelen van de geïntegreerde proef en voor competenties van de cluster ‘geweld- en stressbeheer’ onder 10/20 behaalde na de tweede zitting, en er geen tekortkomingen zijn in het professioneel functioneren van de aspirant-inspecteur, voorstellen dat de aspirant-inspecteur (i) toch geslaagd is of (ii) dat hij de basisopleiding of een deel ervan mag overdoen of (iii) dat hij niet geslaagd is (artikel 34, § 2, 1°). Wanneer daarentegen (2°) de aspirant-inspecteur één of meerdere clustercijfers of scores voor onderdelen van de geïntegreerde proef of voor bepaalde competenties van de cluster ‘geweld- en stressbeheer’ onder 10/20 behaalde na de tweede zitting of de eindbeoordeling “onvoldoende” behaalde bij de eindbeoordeling van zijn professioneel functioneren, adviseert de jury om deze aspirant-inspecteur (i) niet geslaagd te verklaren of (ii) om hem de basisopleiding of een deel ervan te laten overdoen (artikel 34, § 2, 2°). De jury verstrekt dit gemotiveerd advies aan de directeur-generaal met het oog op het nemen van een beslissing zoals beschreven in artikel IV.II.44 van het RPPol. In afwachting van de definitieve beslissing van de directeur-generaal (die door de directeur van de politieschool ter kennis wordt gebracht van de aspirant-inspecteur (artikel 34, voorlaatste en laatste lid)), kan de aspirant-inspecteur enkel worden ingezet voor opdrachten die geen politiebevoegdheden vereisen (artikel 35).

Artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 vervolgt dat een gemotiveerd voorstel tot afwijzing van een aspirant-inspecteur kan worden opgesteld hetzij (“te allen tijde”, dit is tijdens de opleiding) door de directeur van de politieschool, hetzij (dit is op het einde van de basisopleiding) door de jury ofwel (a) na de vaststelling dat de aspirant-inspecteur niet geslaagd is overeenkomstig artikel 34; ofwel (b) op basis van verslagen over het professioneel functioneren volgens de nadere regels bepaald door de minister. In beide gevallen wordt het gemotiveerd voorstel tot afwijzing toegestuurd aan de in artikel IV.II.44 RPPol bedoelde overheid (te dezen de directeur-generaal) binnen de 10 werkdagen te rekenen vanaf de betekening van dit voorstel aan de betrokken aspirant-inspecteur (artikel 36, eerste en tweede lid). De directeur-generaal beslist

binnen 60 werkdagen te rekenen na ontvangst van het volledige schooldossier. De directeur-generaal beslist in dat geval tot hetzij het overdoen van de basisopleiding of een deel ervan, overeenkomstig de nadere regels vervat in het algemeen studiereglement (artikel IV.II.44, 3° RPPol) hetzij tot definitieve afwijzing overeenkomstig de nadere regels vervat in het algemeen studiereglement (artikel IV.II.44, 3° RPPol).

Wie het voorstel tot definitieve afwijzing opstelt – de directeur van de politieschool dan wel de jury –, varieert derhalve in tijd. Zo bepaalt artikel 36, eerste lid, b° van het koninklijk besluit van 24 september 2015, zoals het destijds gold, immers dat het gemotiveerd voorstel tot afwijzing op basis van verslagen over het professioneel functioneren “te allen tijde door de directeur van de politieschool” kan worden opgesteld doch het voegt daaraan onmiddellijk toe – om het verschil te maken – “of op het in artikel 39 bedoelde tijdstip door de jury”, dit is na de tweede zitting van Blok 2. Artikel 39 bepaalt immers dat de jury wordt samengeroepen door de directeur van de politieschool na de tweede zitting van Blok 2 : (i) voor het bevestigen van de geslaagde aspiranten-inspecteur in eerste zitting; (ii) voor het bevestigen van de geslaagde aspiranten-inspecteur in tweede zitting; (iii) om zich uit te spreken over het al dan niet slagen of het overdoen van het geheel of een deel van de basisopleiding van de in artikel 34, § 2, bedoelde aspiranten of, tot slot (iv) in het raam van een gemotiveerd voorstel tot afwijzing op het einde van de opleiding.

8. Uit het samenlezen van deze bepalingen volgt, samengevat, dat de directeur van de politieschool (voor een kandidaat die is toegelaten tot Blok 2) *tijdens* de opleiding een gemotiveerd voorstel tot (vroegtijdige) afwijzing kan doen op basis van verslagen over het (onvoldoende) professioneel functioneren. Een beslissing na de tweede zitting op het einde van Blok 2 over het (al dan niet) geslaagd zijn, over het laten overdoen van de basisopleiding of een deel ervan dan wel over een voorstel tot definitieve afwijzing, kan daarentegen enkel door de zevenhoofdige jury worden genomen.

9. De te volgen procedure naar aanleiding van een voorstel tot vroegtijdige definitieve afwijzing dat uitgaat van de directeur van de politieschool (*tijdens* de opleiding) wordt nader geregeld in afdeling 1 van hoofdstuk 7 ‘Het voorstel tot definitieve afwijzing’ van het ministerieel besluit van 24 september 2015. De artikelen 45 tot 48 van het genoemde ministerieel besluit, zoals destijds van toepassing, bepalen dat het gemotiveerde voorstel tot definitieve afwijzing dat uitgaat van de directeur van de politieschool (vergezeld van het schooldossier) ter kennis wordt gebracht van de betrokken aspirant-inspecteur die binnen de zeven werkdagen die op de kennisgeving volgen, een verweerschrift kan richten aan de directeur van de politieschool; die op zijn beurt binnen de vijf werkdagen een gemotiveerde repliek op dit verweerschrift ter kennis brengt van de aspirant waarop de aspirant enkel nog verweer kan indienen (zeven werkdagen) indien de directeur in zijn repliek nieuwe elementen toevoegt met mogelijkheid weerom voor de schooldirecteur om nog een bijkomende repliek (zeven werkdagen) te formuleren die hij ter kennis brengt van de aspirant. De directeur van de politieschool maakt het volledige schooldossier over aan de directeur-generaal. De directeur-generaal beslist, in principe, op stukken met dien verstande dat de aspirant-inspecteur schriftelijk kan vragen om voorafgaandelijk door de directeur-generaal of zijn vertegenwoordiger te worden gehoord.

10. Te dezen blijkt uit het administratief dossier dat verzoekster haar (in beginsel een jaar durende) basisopleiding als aspirant-inspecteur op 2 mei 2016 heeft aangevat. Zij was geslaagd voor Blok 1 en zodoende toegelaten tot Blok 2. De schooldirecteur kon lopende Blok 2 van de basisopleiding een gemotiveerd voorstel tot vroegtijdig afwijzen van verzoekster formuleren op basis van verslagen over het (onvoldoende) professioneel functioneren, wat hij te dezen heeft gedaan op 13 januari 2017. De termijnen van woord en wederwoord zijn gerespecteerd en verzoekster heeft haar eerste verweerschrift op 23 januari 2017 ingediend en haar laatste op 8 februari 2017. Op 25 september 2018 is verzoekster door de directeur-generaal gehoord – waarbij met verzoekster moet worden aangenomen dat de directeur-generaal (uiterlijk) op dat ogenblik beschikte over het volledige schooldossier – en op 28 mei 2019 beslist de directeur-generaal om

verzoekster “vroegtijdig” definitief af te wijzen, op voorstel van de schooldirecteur.

11. Indien zou blijken dat aldus de redelijke termijn-eis is overschreden, betekent dit dat de directeur-generaal, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie zelf aangeeft, “geen nieuwe beslissing meer kan nemen op basis van het voorstel van de directeur van de politieschool”. Hieruit volgt dan ook dat de directeur-generaal niet meer kan beslissen tot een vroegtijdige definitieve afwijzing op grond van een voorstel dat tijdens de opleiding is geformuleerd door de schooldirecteur wegens onvoldoende professioneel functioneren van de aspirant-inspecteur. Wanneer schending van de redelijke termijn-eis wordt vastgesteld, resulteert zulks in bevoegdheidsverlies wat meteen betekent dat ingeval van eventuele vernietiging van de bestreden beslissing, geen eindbeslissing voorligt over de basisopleiding van verzoekster en zij haar hoedanigheid van aspirant-inspecteur behoudt.

Er valt overigens ook niet in te zien hoe in dat geval nog gewag zou kunnen worden gemaakt van enig “vroegtijdig” afwijzen van verzoekster.

12. Daaruit volgt echter niet, en de verwerende partij maakt zulks ook niet redelijkerwijze aanneembaar, dat de directeur-generaal ook zijn bevoegdheid verliest om aan het einde van de tweede zitting van de basisopleiding – dit keer op voorstel van de voltallige jury – over het lot van de aspirant-inspecteur, te dezen verzoekster, te beslissen. Wanneer immers (wegens schending van de redelijke termijn-eis) geen “vroegtijdige” afwijzingsbeslissing meer kon of kan worden genomen zoals de directeur van de politieschool voorstelde, moet worden aangenomen dat in die omstandigheden verzoekster – terugkerende naar de toestand waarin ze zich bevond, d.w.z. met behoud van haar hoedanigheid van aspirant-inspecteur – de gelegenheid moe(s)t worden geboden om Blok 2 (inclusief de eindexamens en de tweede zitting) af te werken opdat na de tweede zitting op het einde van Blok 2, dit is “op het einde van de opleiding”, de zevenhoofdige jury zich over haar resultaten en functioneren had kunnen buigen

om, vervolgens, een advies te formuleren zoals vermeld in artikel 34, § 2 *iuncto* artikel 39 van het koninklijk besluit van 24 september 2015, over het al dan niet slagen of over het (al dan niet) overdoen van het geheel of een deel van de basisopleiding of over een gemotiveerd voorstel tot definitieve afwijzing, waarop de directeur-generaal beslist.

13. Voorts blijkt uit artikel 34, §2, 2° van het koninklijk besluit van 24 september 2015 (zie *supra*) dat (zelfs) indien de aspirant-inspecteur voor bepaalde competenties van de cluster ‘geweld- en stressbeheer’ een cijfer onder 10/20 behaalde na de tweede zitting of de eindbeoordeling “onvoldoende” behaalde bij de eindbeoordeling van zijn of haar professioneel functioneren, de jury (alsnog) kan adviseren hetzij om deze aspirant-inspecteur niet geslaagd te verklaren, hetzij om hem of haar toe te laten de basisopleiding (of een deel ervan) over te doen (artikel 39). Bij die gelegenheid zal de jury – en niet de directeur van de politieschool – ook oordelen of zij al dan niet is geslaagd voor cluster 15 (en welk het daaraan te verlenen gevolg moet zijn). Enkel uit cluster 15 (met name punt 15.5.3) van Bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 24 september 2015 (BS, 29 september 2015) – en niet, althans niet uitdrukkelijk, uit de clusters 9, 10, 11 en 13 van die Bijlage 2 zoals de verwerende partij beweert doch die ze geeneens bijbrengt – blijkt met name ondubbelzinnig dat de aspirant-inspecteur “het individueel dienstvuurwapen moet kunnen manipuleren en gebruiken”. Uit artikel 34, § 2, 2° van het koninklijk besluit van 24 september 2015 blijkt dan weer dat een cijfer onder 10/20 op zich, noch op absolute wijze, een obstakel hoeft te vormen voor de jury om een aspirant-inspecteur de kans te geven de opleiding geheel of ten dele te laten overdoen.

14. Tot slot, al is het allicht zo dat de (overige) aspiranten-inspecteur “lichting 2016”, waartoe verzoekster behoorde, hun basisopleiding die in beginsel een jaar duurt, ruim geleden hebben afgerond, toch kan de feitelijke situatie door het tijdsverloop, ontstaan binnen de context zoals hiervoor beschreven, bezwaarlijk ten nadele van verzoekster vallen, noch stelt het de verwerende partij

ervan vrij het vereiste rechtsherstel te verlenen dat voortvloeit uit een thans tussen te komen vernietigingsarrest.

15. Verzoeker behaalt te dezen wel degelijk voordeel uit een eventueel tussen te komen vernietiging op grond van de redelijke termijn-eis en er kan voorts bezwaarlijk worden betwist dat de bestreden beslissing verzoekster ernstig in haar belangen schaadt nu ze tot gevolg heeft dat verzoekster haar wens om een loopbaan als inspecteur van politie uit te bouwen definitief moet opgeven.

De exceptie wordt verworpen zowel wat het eerste als het tweede middel betreft.

Gegrontheid van het eerste en het tweede middel

16. In het eerste middel wordt in essentie aangevoerd dat artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 werd geschonden doordat de bestreden beslissing werd genomen ruimschoots buiten de door die bepaling voorgeschreven termijn van zestig werkdagen.

17. De termijn van 60 werkdagen bepaald in voornoemd artikel 36, zoals van kracht ten tijde van het gemotiveerd voorstel tot (vroegtijdige) definitieve afwijzing en de bestreden beslissing, is een termijn van orde: aan het overschrijden ervan wordt geen specifiek rechtsgevolg verbonden zodat het louter overschrijden van die ordetermijn de bestreden beslissing niet onwettig maakt noch tot de nietigheid van de bestreden beslissing leidt.

Verzoekster verduidelijkt voorts niet op welke manier die termijn toch “juridisch bindend” zou zijn en welk dan het daaraan te verbinden rechtsgevolg zou moeten zijn.

18. Het eerste middel is ongegrond.

19. In het tweede middel voert de verzoekster in essentie aan dat de vereiste van de redelijke termijn werd miskend doordat er meer dan twee jaar verstreken zijn tussen het gemotiveerd voorstel van de directeur van de politieschool en de bestreden beslissing, tijdspanne waarin verzoekster in complete onzekerheid was of zij haar basisopleiding ooit zou kunnen hervatten, en er dus een volledig gebrek aan rechtszekerheid was.

De bestuurlijke overheid is volgens het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur verplicht om binnen een redelijke termijn te beslissen. De redelijkheid van de termijn moet niet *in abstracto*, maar wel *in concreto* worden beoordeeld, dit wil zeggen rekening houdend met de specifieke gegevens van de zaak. Wat een redelijke termijn is, moet in *concreto* worden beoordeeld, in functie van de aard en de complexiteit van de zaak en de houding van de in het geding betrokken partijen. Als een redelijke termijn moet dan ook worden beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak, rekening houdend met de specifieke gegevens ervan, haar beslag te geven.

20. Wat de concrete gegevens van het dossier betreft stelt de Raad van State vast dat de problematiek niet dermate complex is, zodat te dezen de tot beslissen bevoegde overheid de termijn van meer dan twee jaar om tot een besluit te komen niet kan verantwoorden. De directeur van de politieschool had reeds op 13 januari 2017 een gemotiveerd voorstel tot definitieve (vroegtijdige) afwijzing opgesteld. Dit voorstel is in essentie gesteund op de vaststelling dat verzoekster onvoldoende wapens kan hanteren en dat zij niet de juiste attitude aanneemt. Verzoekster heeft hier weliswaar verweer tegen ingediend, overigens tijdig binnen de door het ministerieel uitvoeringsbesluit bepaalde korte (procedure)termijnen zoals dat gebruikelijk is bij examen- en studievoortgangsbepalingen, maar dit op zich kan niet verantwoorden waarom een definitief besluit (dat te dezen dateert van 28 mei 2019) meer dan twee jaar op zich laat wachten. De verwerende partij onderneemt ook geen poging om ook maar enig element aan te brengen dat deze al te lange termijn zou kunnen verantwoorden. Wat de houding van verzoekster betreft, merkt de Raad van State op dat zij reeds in de pleitnota naar aanleiding van

de hoorzitting van 25 september 2018 – meer dan achttien maanden na haar laatste verweerschrift – stelt: “[v]erder stelt de verdediging vast dat de redelijke termijn ruim werd overschreden. Het laatste stuk in het rechtsverkeer dateert van 8 februari 2017.” Zij heeft aldus te kennen gegeven dat een eindbeslissing onredelijk lang op zich liet wachten. Waarom het dan na de hoorzitting nog eens meer dan acht maanden duurt vooraleer de directeur-generaal een eindbeslissing neemt, wordt evenmin door de verwerende partij verduidelijkt of verantwoord. De termijn van 60 werkdagen vervat in artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 mag dan al een ordetermijn zijn, dit doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de besluitvormingsprocedure meer dan twee jaar in beslag heeft genomen, wat redelijkerwijze – bij gebrek aan enige poging tot verantwoording – niet meer als de normale gang van zaken mag worden bestempeld.

21. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 28 mei 2019 van de directeur-generaal DGR a.i. waarbij deze zich aansluit bij het voorstel van de directeur van het PLOT van 13 januari 2017 en waarbij de directeur-generaal DGR a.i. vaststelt dat verzoekster niet is geslaagd voor de basisopleiding “inspecteur van politie” en beslist om verzoekster krachtens artikel IV.II.4° van het koninklijk besluit van 24 september 2015 definitief af te wijzen voor de basisopleiding van “inspecteur van politie” en waarbij haar de hoedanigheid van aspirant-inspecteur wordt ontnomen op datum van 28 mei 2019 om 24.00 uur.

2. 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 verzoekster.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster weggelaten.

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