

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.855 van 15 juni 2011
in de zaak A. 195.457/XIV-32.880**

In zake : Mark GROOTAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Saveyn
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Stationsstraat 55
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 februari 2010 strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 19 januari 2010 van de attaché-gevangenis-directeur te Brugge, waarbij de volgende tuchtsanctie wordt opgelegd: “1 week strikt van 20.01.2010 t.e.m. 26.01.2010”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Alexander Van Steenberghe 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 11 mei 2011.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die persoonlijk verschijnt, advocaat Valerie Saveyn, die loco advocaat Christophe Saveyn verschijnt voor de verzoeker, en attaché Jorn Brewaeys, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is sedert 19 augustus 2002 gedetineerd en verblijft op het moment van de tuchtprocedure in de gevangenis van Brugge.

3.2. Op 4 januari 2010 verstuurt de verzoeker via een rapportbriefje ten aanzien van Eva Brys, een maatschappelijke assistente bij de psychosociale dienst van de gevangenis, een tekst over “domme blondjes”.

3.3. Op 13 januari 2010 wordt lastens de verzoeker een rapport aan de directeur omtrent het voormelde rapportbriefje opgesteld, waarin er melding van wordt gemaakt dat de volgende feiten zijn vastgesteld: “Opmaken van een rapportbriefje met bijvoegsel gericht aan een personeelslid PSD M1 waarop minachtende en vernederende taal staat”.

3.4. Op 15 januari 2010 deelt de attaché-gevangenisdirecteur aan de verzoeker mee dat tegen hem een tuchtprocedure wordt opgestart, waarbij hem “een kopie van dit document, van het rapport aan de directeur, van het overzicht van vroegere sancties en van elk stuk dat deel uitmaakt van het tuchtdossier” wordt overhandigd.

3.5. Op 19 januari 2010 wordt de verzoeker in het bijzijn van zijn raadslieden gehoord.

Nog op 19 januari 2010 legt de attaché-gevangenisdirecteur aan de verzoeker de volgende tuchtsanctie op: “1 week strikt van 20/01/10 tot en met 26/01/10”.

Dit is de bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

“(…)

Betrokkene kreeg een ‘Rapport aan Directeur’ voor vernederende taal tegenover personeel.

Na onderzoek komen wij tot de conclusie dat de feiten vermeld in het rapport aan de directeur als bewezen beschouwd worden voor de volgende tuchtrechtelijke inbreuken : beledigende taal naar het personeel.

Overwegende dat betrokkene dit kadert in een discussie over narcisme,

Overwegende dat betrokkene dit op het rapportbriefje echter helemaal niet heeft gekaderd in deze discussie blijven we erbij dat dit enkel als beledigend kan overgekomen zijn.

Zijn verboden : alle daden, woorden of gebaren die indruisen tegen de welvoeglijkheid, de zedelijkheid of het fatsoen (Art. 79, 2° Algemeen Reglement) (…)

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van “de zorgvuldigheidsnorm/de procedurele zorgvuldigheidsnorm”.

Hij voert aan dat de tuchtfeiten plaatsvonden op maandag 4 januari 2010, terwijl het rapport aan de directeur vermeldt dat deze feiten zich voordeden op 13 januari 2010. Deze datum werd aangebracht na eerst de werkelijke datum waarop de feiten zich hadden voorgedaan te schrappen en te vervangen door de handgeschreven datum van 13 januari 2010. De verzoeker meent dat de rapporterende beambte niet aan het werk was, of minstens niet aanwezig was op de vleugel 36B op 13 januari 2010 om 20u00, plaats en tijdstip waarop de feiten door dit personeelslid zouden zijn vastgesteld. Men diende de datum waarop de feiten zich hebben voorgedaan noodzakelijkerwijs aan te passen en dus te situeren op 13 januari 2010, zoniet zou het rapport niet zijn opgemaakt conform de termijn voorzien in de gecoördineerde ministeriële omzendbrief nr. 1777 “Tuchtprocedure tegen een gedetineerde”. Door de datum aan te passen, kon de tuchtoverheid zich in regel stellen met deze omzendbrief en op die manier de niet-naleving van de zorgvuldigheidsplicht camoufleren. Bovendien werd de verzoeker niet gehoord binnen de door de ministeriële omzendbrief voorgeschreven termijn van 7 dagen. De feiten deden zich voor op 4 januari 2010, het rapport werd opgesteld op 13 januari 2010 en werd aan de verzoeker overhandigd op 15 januari 2010, met de mededeling dat hij zou worden gehoord op 19 januari 2010. De overheid is er toe gehouden om de termijn van 7 dagen te respecteren, bij gebreke waaraan de verzoeker in zijn rechten van verdediging is geschonden. De redelijke termijn is geschonden aangezien de verzoeker pas 15 dagen na de bewuste feiten werd gehoord.

De aanwezigheid van meester Saveyn werd niet vermeld in de bestreden tuchtsanctie, evenwel bleek zijn aanwezigheid uit het aanwezigheidsattest. Evenmin blijkt uit de bestreden beslissing dat meester Saveyn een opmerking heeft gemaakt aangaande de door de directie of enig personeelslid eigenhandig aangebrachte wijziging van de datum waarop het bewuste feit zich heeft voorgedaan. De opmerking dat de hoorzitting werd gehouden buiten de in de omzendbrief gestelde termijn van 7 dagen werd door de directie gewoonweg van tafel geveegd door mondeling te stellen dat men zich bij het opstellen van het rapport heeft vergist van datum en men die datum aldus gewoon heeft aangepast. Er werd van de gegeven opmerkingen geen enkele schriftelijke melding gemaakt.

4.2. De verzoeker voegt in zijn memorie van wederantwoord en laatste memorie nog toe dat hij niet zonder meer de schending van de ministeriële omzendbrief inroept. Hij doet dit in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel en de rechten van verdediging. Men kan ontvankelijk de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in samenhang met een omzendbrief inroepen. De omzendbrief stelt duidelijk dat het rapport “binnen de kortste termijn” aan de directeur moet worden bezorgd. De verwerende partij blijft in gebreke te antwoorden op de opmerkingen van de verzoeker dat het personeelslid het feit niet heeft kunnen vaststellen op 13 januari 2010, noch dat dit feit aan hem/haar op 13 januari 2010 ter kennis is gebracht aangezien het bewuste personeelslid niet aan het werk was op 13 januari 2010 en minstens niet aanwezig was op vleugel 36 B.

Beoordeling

4.3. De omzendbrief nr. 1777 “Tuchtprocedure tegen een gedetineerde” bevat onderrichtingen aan de ambtenaren over de wijze waarop zij de geldende rechtsregels moeten toepassen, zonder zelf rechtsgeldig nieuwe bepalingen in het rechtsverkeer te kunnen brengen. De schending van de voormelde omzendbrief kan geen grondslag vormen voor de vernietiging van een administratieve beslissing. In zoverre de schending ervan wordt aangevoerd, is het middel onontvankelijk.

4.4. Het feit dat in het rapport aan de directeur van 13 januari 2010 de datum 4 januari 2010 werd doorschrapt en vervangen door de datum 13 januari 2010, wijst op de rechtzetting van een louter materiële misslag van het betrokken personeelslid Deceunick, die op 13 januari 2010 van de kwetsieuze feiten kennis kreeg, maar als datum van deze kennisneming eerst, bij vergissing, 4 januari 2010 aanduidde. De bewering van de verzoeker dat het voormelde personeelslid op 13 januari 2010 niet aan het werk was, wordt niet aangetoond, evenmin overigens als het feit dat de aanwezigheid van dit personeelslid op de vleugel 36B op die datum vereist was om van de feiten a posteriori kennis te kunnen nemen. Gelet op het voormelde, toont de verzoeker geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

4.5. De omstandigheid dat de verzoeker op 19 januari 2010 gehoord werd over feiten die op 4 januari 2010 plaatsvonden en waarover het personeelslid Deceuninck op 13 januari 2010 een rapport aan de directeur opstelde, houdt geen schending van de redelijke termijnvereiste in.

4.6. Het gebrek aan vermelding in de bestreden beslissing van de naam van één van de raadslieden van de verzoeker vormt evenzeer een materiële misslag, die niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

4.7. De omstandigheid dat in de bestreden beslissing geen melding wordt gemaakt van de opmerking van de raadsman van de verzoeker omtrent de onder randnummer 4.4 vermelde wijziging van de datum in het rapport aan de directeur, is evenmin van aard de bestreden beslissing te vitiëren, temeer daar deze opmerking in het verslag van de tuchtrechtelijke hoorzitting wordt vermeld en de verzoeker erkent dat hem op de hoorzitting door de directie mondeling werd medegedeeld “dat men zich enkel vergist had van datum en men die datum aldus gewoon heeft aangepast”.

Het middel moet verworpen worden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de rechten van verdediging en het gebrek aan een onpartijdige en onafhankelijke rechter.

Hij voert aan dat zijn rechten van verdediging werden geschonden door de overschrijving van de redelijke termijn om hem te horen. Deze werden ook geschonden door het niet noteren van de door de raadslieden van de verzoeker gemaakte opmerkingen tijdens de hoorzitting. De opmerkingen betroffen de door de tuchtoverheid eigenhandige aanpassing van de datum van de feiten waardoor de overheid zogezegd de termijn van zeven dagen waarbinnen de hoorzitting diende te worden gehouden, heeft nageleefd. Door de opmerkingen van de raadslieden niet te noteren, wordt het voor de verzoeker onmogelijk om voor een beroepsinstantie aan te tonen dat hij tijdens de tuchtrechtelijke hoorzitting een verweer heeft gevoerd en dit verweer door hem niet voor de eerste keer in beroep wordt aangewend.

Zijn rechten van verdediging worden eveneens geschonden door het feit dat het tuchtcollege wordt voorgezeten door de directeur van de strafinrichting, die in deze optreedt als rechter en partij.

5.2. De verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord nog dat hij ervan overtuigd is dat er sprake is van de schending van artikel 6.1 van het EVRM. Het recht van verzoeker op een onafhankelijke en onpartijdige rechter werd in deze niet gerespecteerd. Het tuchtcollege wordt voorgezeten en de straffen worden uitgesproken door de directeur van de gevangenis. Het tuchtrapport wordt opgesteld door een personeelslid waarvan de directeur de overste is. De directeur kan zowel reglementen opstellen als tuchtgeschillen beslechten. Een rechtsprekend orgaan moet een minimum aan garanties inzake onpartijdigheid waarborgen. Dit

algemeen rechtsbeginsel vindt op alle rechtscolleges toepassing, dus ook op de directeur van de strafinrichting wanneer hij het tuchtcollege voorziet. In de memorie van toelichting van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden staat dat de regeling inzake het tuchtregime van gedetineerden zoals opgenomen in het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen niet beantwoordt aan de eisen van artikel 6 EVRM en evenmin aan de aanbevelingen van de Europese Gevangenisregels. De artikelen in de basiswet omtrent de tuchtprocedure wil hieraan tegemoet komen, maar zijn op heden nog niet in werking getreden. Er dient gebruik makend van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de verenigbaarheid van het huidig geldende tuchtregime waarbij het tuchtcollege wordt voorgezeten door de directeur van de strafinrichting met artikel 6.1 EVRM.

5.3. De verzoeker stelt in zijn laatste memorie bijkomend dat artikel 6 EVRM wel degelijk van toepassing is op tuchtrechtelijke sancties. Hij wordt te dezen tuchtrechtelijk gesanctioneerd om reden dat hij vernederende en beledigende taal zou hebben geuit bij geschrift tegen het personeel. Deze inbreuk wordt beteugeld door artikel 448 van het Strafwetboek en dus opgenomen in het strafrecht. De tuchtsanctie wordt in casu niet enkel aangewend om schade te herstellen, doch ook om de overtreder nog meer in zijn vrijheid te treffen alsook om andere gedetineerden af te schrikken. De tuchtsanctie heeft duidelijk een repressieve werking. De sanctie is in verhouding tot de beweerde inbreuk dermate zwaar dat zij veeleer als een bijkomende strafrechtelijke sanctie dient aanzien te worden. Er wordt een week strikt opgelegd voor een beweerde dergelijke belediging, daar waar bovendien niet wordt gespecificeerd wat het strikt regime dan wel moet inhouden. De uitgesproken sanctie is volkomen onduidelijk en kan willekeurig door het personeel worden uitgevoerd. De verzoeker beroept zich dan ook terecht op artikel 6 § 1 EVRM. Het middel is ontvankelijk en de prejudiciële vraag moet worden gesteld.

Beoordeling

5.4. Wat de aangevoerde schending van de redelijke termijnvereiste betreft, werd reeds bij de bespreking van het eerste middel (randnummer 4.5) geoordeeld dat verzoekers kritiek ongegrond is.

5.5. Het door de verzoeker aangevoerde gebrek aan vermelding in de bestreden beslissing van de naam van één van de raadslieden van de verzoeker werd bij de bespreking van het eerste middel (randnummer 4.6) beoordeeld als een materiële vergissing en kan in die omstandigheid evenmin als een schending van de rechten van de verdediging van de verzoeker worden aangenomen.

5.6. In zijn betoog dat de opmerkingen van zijn raadslieden tijdens de hoorzitting niet werden genoteerd, verwijst de verzoeker enkel naar het beweerdelijk niet vermelden van de opmerking van zijn raadsman omtrent de onder randnummer 4.4 vermelde wijziging van de datum in het rapport aan de directeur. Deze opmerking werd echter wel degelijk in het verslag van de tuchtrechtelijke hoorzitting vermeld, zodat het middelonderdeel feitelijke grondslag mist.

5.7. Omtrent de schending van het onpartijdigheidsbeginsel (*nemo iudex in sua causa*) moet worden opgemerkt dat de eisen van onpartijdigheid voor de organen van actief bestuur niet in dezelfde mate kunnen gelden als die gelden voor rechtscolleges. Het onpartijdigheidsbeginsel houdt voor de organen van actief bestuur in dat zij zich moeten onthouden van deelname aan een besluitvormingsproces met betrekking tot aangelegenheden waarin zij zelf een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben. De verzoeker laat na ook maar enigszins aan te tonen dat er een redelijke twijfel bestaat betreffende de onpartijdigheid van de directeur. Het feit dat de directeur zowel de reglementen opstelt, als optreedt in tuchtzaken, schendt niet het onpartijdigheidsbeginsel zoals het geldt voor een orgaan van actief bestuur. De wil van de directeur dat de reglementen worden nageleefd, vormt geen

rechtstreeks en persoonlijk belang dat de directeur ongeschikt maakt om in deze zaak een tuchtsanctie te treffen.

5.8. De verzoeker voert eerst in zijn memorie van wederantwoord en derhalve laattijdig en op onontvankelijke wijze een schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan. Bovendien is de directeur van een penitentiaire inrichting, zoals te dezen de gevangenis te Brugge, ook wanneer hij een tuchtstraf oplegt, geen rechtscollege, maar een orgaan van actief bestuur dat met het handhaven van de tucht is belast. Artikel 6 EVRM is niet van toepassing op tuchtrechtelijke en administratieve procedures van organen van actief bestuur waartegen beroep openstaat bij een rechterlijke instantie die enerzijds zelf wel aan de vereisten van het voormelde artikel 6 beantwoordt en die anderzijds volle rechtsmacht heeft, zoals te dezen de Raad van State. Het middelonderdeel mist dus ook juridische grondslag.

In zoverre de schending van artikel 6.1 EVRM wordt aangevoerd, is het middel onontvankelijk.

Het middel wordt verworpen.

Prejudiciële vraag

5.9. In zijn memorie van wederantwoord en laatste memorie vraagt de verzoeker de Raad van State om de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen:

“(Is) het huidig geldende tuchtregime waaronder verzoekende partij valt en waarbij het tuchtcollege wordt voorgezeten door de directeur van de strafinrichting verenigbaar (...) met de vereiste van art. 6.1 EVRM, de vereiste van een onafhankelijke en onpartijdige rechter nu de directeur in een hiërarchische gezagsverhouding staat tot het gevangenispersoneel zijnde de penitentiaire beampten die de tuchtrapporten opstellen alsook het gegeven dat de gevangenisdirecteur het tuchtreglement van de gevangenis opstelt of kan opstellen (?)”.

5.10. De prejudiciële vraag heeft betrekking op een onontvankelijk middelonderdeel en is om die reden onontvankelijk. Bovendien herhaalt de verzoeker ter terechtzitting, na een uitdrukkelijke vraag van de Raad van State dienaangaande, dat de prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet worden gesteld. Het voormelde Hof is evenwel niet bevoegd om van een prejudiciële vraag met betrekking tot de toepassing van het EVRM kennis te nemen.

De prejudiciële vraag wordt niet gesteld.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoeker voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Hij voert aan dat nergens wordt geantwoord op zijn opmerkingen omtrent de door de tuchtoverheid eigenhandig aangebrachte wijziging van de datum van de feiten. Evenmin wordt enige verwijzing teruggevonden naar het verweer van de verzoeker dat de tuchtrechtelijke hoorzitting plaatsvond buiten de door de gecoördineerde ministeriële omzendbrief voorziene termijn.

6.2. De verzoeker voegt in zijn memorie van wederantwoord en zijn laatste memorie niets toe.

Beoordeling

6.3. Een tuchtbeslissing moet de redenen vermelden die de tuchtoverheid tot haar besluit hebben gebracht. Het volstaat dat de beslissing

duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden. De motivering moet afdoende zijn, wat inhoudt dat de motieven pertinent en draagkrachtig dienen te zijn. De motiveringsplicht vereist niet dat op elk argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd afzonderlijk wordt geantwoord. Wel dient te blijken dat de wezenlijke aspecten van het verweer van de gedetineerde bij de beoordeling werden betrokken. Uit de bestreden beslissing blijkt waarom de verzoeker de kwestieuze tuchtsanctie wordt opgelegd (randnummer 3.5). Het opleggen van de sanctie wordt afdoende gemotiveerd.

6.4. De omstandigheid dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet op verzoekers opmerking met betrekking tot de wijziging van de datum in het rapport aan de directeur en op de aangevoerde overschrijding van de in de omzendbrief nr. 1777 vooropgestelde termijnen heeft geantwoord, houdt geen schending van de formele motiveringsplicht in, nu uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de voormelde wijziging de rechtzetting van een loutere materiële misslag betrof, hetgeen op de hoorzitting aan de verzoeker ook mondeling werd medegedeeld. Het voormelde maakt tevens de opmerking van verzoekers raadslieden volgens dewelke de in de voormelde omzendbrieven vermelde termijn zou overschreden zijn, indien met de oorspronkelijke datum rekening moet worden gehouden, zinledig.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 juni 2011,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen