

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.775 van 2 april 2015
in de zaak A. 213.748/IX-8488**

In zake: Hans CLAUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Bekaert
kantoor houdend te 8700 Tielt
Hoogstraat 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 september 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de minister van Justitie van 14 augustus 2014 waarbij de standplaats van Hans Claus met ingang van 1 september 2014 wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen bij de gevangenis van Dendermonde.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2015.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Hans Claus die verschijnt in persoon en advocaat Paul Bekaert, die tevens verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz 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. Verzoeker is adviseur-generaal penitentiaire instelling - directeur van de penitentiaire inrichtingen. Zijn standplaats is vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis te Oudenaarde.

3.2. Uit de door verzoeker neergelegde stukken blijkt dat zijn relatie met de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen enigszins vertroebeld is, hetgeen verzoeker onder meer toeschrijft aan zijn engagement voor alternatieve gevangenissen.

3.3. Op 24 maart 2014 verneemt verzoeker dat de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen het voornemen heeft om verzoekers standplaats te veranderen van Oudenaarde – waar verzoeker woonachtig is – naar Dendermonde. Deze voorgenomen overplaatsing wordt, samen met

een aantal andere voorgenomen personeelsverschuivingen, door de directeur-generaal met een e-mail van 9 mei 2014 aan verzoeker ter kennis gebracht.

3.4. Verzoeker verzet zich tegen de voorgenomen overplaatsing, zowel schriftelijk – met brieven van 15 mei 2014 en 12 augustus 2014 aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen – als mondeling – tijdens gesprekken met de regionale directie en de directeur-generaal.

3.5. Op 14 augustus 2014 beslist de plaatsvervangend voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie om verzoekers standplaats met ingang van 1 september 2014 vast te stellen bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen bij de gevangenis van Dendermonde. Deze beslissing luidt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen;

Overwegende dat er in het ressort Oost- en West-Vlaanderen noodgedwongen een directiewissel plaatsvindt tussen drie gevangenissen, met name de gevangenissen van Oudenaarde, Dendermonde en Ieper;

Overwegende dat deze verschuivingen noodzakelijk zijn omdat de voormalige adviseur-generaal directeur (A4) van de gevangenis van Dendermonde een andere functie heeft aanvaard op het Centraal Bestuur waarbij hij belast is met de uitrol van de veiligheidsprocessen binnen alle gevangenissen en de opstart van een expertisecel PPS voor de werking van de nieuwe gevangenissen (Beveren, Leuze, Marche en Haren), een functie die hij momenteel reeds uitoefent en waardoor de functie van adviseur-generaal directeur (A4) van de gevangenis van Dendermonde vanaf 1 september 2014 vacant zal zijn;

Overwegende dat een adviseur-generaal directeur (A4) van een penitentiaire instelling I onder andere de leiding verzekert van de penitentiaire instelling in haar diverse aspecten (werking, logistiek, financiën, management, ...) teneinde ervoor te zorgen dat de instelling optimaal werkt, rekening houdend met de context en de talrijke factoren (milieu, personeel, gedetineerden, ...) en dit, in overeenstemming met de opdracht van de Federale Overheidsdienst Justitie; dat hij de strategische doelstellingen dient om te zetten in operationele plannen teneinde ervoor te zorgen dat de penitentiaire instelling optimaal functioneert in een beveiligde omgeving; dat hij de interne werking van de gevangenis superviseert, de veiligheid van het personeel...;

Overwegende dat de continuïteit van het beheer en de effectieve leiding van de gevangenis vereist dat snel een adviseur-generaal directeur (A4) gevangenis wordt aangeduid voor de gevangenis Dendermonde teneinde de instelling optimaal te laten werken in een voor het personeel en gedetineerden veilige omgeving;

Overwegende dat het huidige directieteam als vertegenwoordiger van de gevangenis Dendermonde vanaf 1 september 2014 niet langer beschikt over een leidinggevende en coachende adviseur-generaal directeur (A4) gevangenis (inrichtingshoofd) die de verantwoordelijke is voor de instelling en op heel korte termijn nood heeft aan een inrichtingshoofd met ruime ervaring;

Overwegende dat de noodwendigheden van de dienst vereisen dat geopteerd wordt voor de snelst mogelijke actie, zijnde een wissel van directeurs waarbij rekening werd gehouden met diverse factoren, zoals hierna uiteengezet;

Overwegende dat binnen het tactisch plan van de regionale directie Noord ressortwerking een belangrijke pijler is en dat bewegingen zoveel mogelijk gelinkt worden aan een gerechtelijk arrondissement binnen de nieuwe structuren van het gerechtelijk landschap;

Overwegende dat de doorstroming van inrichtingshoofden tussen verschillende penitentiaire instellingen binnen een ressort wordt nagestreefd door de regionale directie om ervoor te zorgen dat directeurs niet vastgeroest raken. Het zich inschrijven in de nieuwe structuur van de regionale directie (met zijn ressortwerking) is opgenomen als één van de vier topics in het functioneringsgesprek binnen de evaluatiecyclus van elk inrichtingshoofd.

Overwegende dat het belangrijk is een zekere jobrotatie door te voeren en ervoor te zorgen dat adviseurs-generaal directeur van een gevangenis in hun loopbaan verschillende gevangenissen binnen een redelijke straal rond hun woonplaats kunnen leiden, te meer daar zij een voorbeeld dienen te stellen voor het personeel om hun kennis en ervaring ten dienste te stellen van de organisatie;

Overwegende dat er, in het kader van de verhoging van de efficiëntie en het behoud van een objectieve ingesteldheid, naar gestreefd wordt om inrichtingshoofden te laten roteren tussen de diverse gevangenissen. Na 5 à 8 jaar als inrichtingshoofd binnen één gevangenis, is het aangewezen om van inrichting te veranderen. Ieder inrichtingshoofd heeft nood aan en baat bij diversiteit bij de voortdurende ontwikkeling van zijn leiderschapskwaliteiten; ook elke gevangenis heeft baat bij een nieuwe kijk op de werking van de inrichting;

Overwegende dat het belangrijk is dat ieder inrichtingshoofd tijdens zijn loopbaan werkzaam is in verschillende inrichtingen en dit in het kader van de verdere ontwikkeling en groei als inrichtingshoofd;

Overwegende dat elke gevangenis specificiteiten heeft die leerrijk kunnen zijn voor een nieuwe leidinggevende die zijn blik op het gevangeniswezen kunnen verruimen;

Overwegende dat de gevangenis te Dendermonde nood heeft aan een inrichtingshoofd met een ruime ervaring aangezien deze gevangenis zowel beklaagden als gestraften heeft en bovendien een complex gegeven is qua gedetineerdenpopulatie: een heel aantal gedetineerden van de gevangenis van Dendermonde zijn verbonden aan feiten van zware criminaliteit en vereisen een eigen aanpak;

Overwegende dat de gevangenis van Dendermonde een complexe gevangenis is die niet kan functioneren bij gebrek aan een inrichtingshoofd; de huidige directieploeg kan deze taak op een dergelijke korte termijn niet volledig overnemen. De nood aan een inrichtingshoofd laat zich in dergelijke omstandigheden onmiddellijk voelen. Bovendien toont de grote ontsnapping enkele jaren geleden aan dat een gevangenis als Dendermonde een erg doorgedreven aansturing van een inrichtingshoofd vereist om de veiligheid maximaal te garanderen.

Overwegende dat de heer Hans Claus, adviseur-generaal directeur (A4) van de strafinrichting van Oudenaarde (inrichtingshoofd), door zijn jarenlange ervaring in een strafinrichting als Oudenaarde een goed zicht heeft op en veel kennis heeft van de eigenheden van deze groep gedetineerden die een specifieke aanpak vereisen. In het kader van de in het beleid van DG EPI voorziene jobrotatie, komt hij na bijna 10 jaar onafgebroken dienst als inrichtingshoofd Oudenaarde, in aanmerking voor rotatie naar een andere gevangenis binnen een redelijke straal van zijn woonplaats;

Overwegende dat de heer Hans Claus, adviseur-generaal directeur (A4) van de strafinrichting van Oudenaarde (net zoals de gevangenis van Dendermonde een penitentiaire instelling I), in het ressort Oost- en West-Vlaanderen een inrichtingshoofd is met een lange staat van dienst en een zeer brede ervaring (in de gevangenissen te Gent, Sint-Gillis, het PCBO te Brugge en de gevangenis te Oudenaarde).

Overwegende dat de heer Claus het geschikte profiel heeft om voor de nodige vernieuwing te zorgen. Hij is een vernieuwer binnen het penitentiaire denken en vanuit dit oogpunt is de combinatie van zijn ervaring én zijn vernieuwende kijk een duidelijke meerwaarde bij de directe, noodzakelijke invulling van de functie van inrichtingshoofd van de gevangenis van Dendermonde;

Overwegende dat deze standplaatswijziging geen eindpunt inhoudt, maar integendeel nieuwe mogelijkheden biedt nadien. In dit verband biedt de operationalisering van het Masterplan gevangenissen perspectieven als de nieuwe gevangenissen gebouwd worden. Daarnaast biedt een mogelijke herbestemming van een aantal bestaande gevangenissen ook opties; concreet wordt gedacht aan het oprichten van een penitentiaire school. De expertise van de heer Hans Claus biedt zeker een meerwaarde in deze toekomstige ontwikkelingen;

Overwegende dat de heer Hans Claus op 24 maart 2014 met de regionale directie, met name mevrouw [...] en de heer [...], een gesprek had in dit verband. Zij hebben uitleg gegeven over standplaatswijzigingen binnen het ressort Oost/West-Vlaanderen. De heer Claus had tevens een gesprek hierover met de Directeur-generaal [...] en de regionaal directeur [...] op 8 april 2014;

Overwegende dat de heer Claus op 5 mei 2014 zijn volledig personeelsdossier is komen inkijken in het kader van de openbaarheid van bestuur en van een goed personeelsbeleid;

Overwegende dat de raadsman van de heer Claus een brief schreef op 15 mei 2014 aan de Directeur-generaal en aan de Voorzitter van het Directiecomité;

Overwegende dat de heer Claus op 11 augustus 2014 nogmaals een gesprek had met de Directeur-generaal en de regionaal directeur over de standplaatswijziging en dit onder meer in antwoord op de brief van de raadsman;

Overwegende dat de raadsman op 12 augustus 2014 een brief richtte aan de Directeur-generaal waarin vermeld wordt dat zijn cliënt niet akkoord kan gaan met deze standplaatswijziging;

Overwegende dat op basis van al deze elementen, elk op zichzelf maar minstens ook samengenomen, de heer Claus de meest aangewezen persoon is om de functie van adviseur-generaal directeur van de gevangenis van Dendermonde uit te oefenen.”

Dat is de bestreden beslissing.

3.6. De bestreden beslissing wordt aan verzoeker ter kennis gebracht met een e-mail van 19 augustus 2014 en wordt met een aangetekende brief van 2 september 2014 aan hem betekend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep onontvankelijk is omdat de bestreden beslissing een maatregel van inwendige orde is die niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring aangezien het een dienstaanwijzing betreft die geen weerslag heeft op de wijze waarop verzoeker zijn functie moet vervullen en evenmin zijn rechtstoestand nadelig raakt. In de mate verzoeker in zijn verzoekschrift aanvoert dat de bestreden beslissing een verkapt tuchtmaatregel is, repliceert de verwerende partij dat dit uit niets blijkt.

Beoordeling

5. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zou alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van verzoeker

7. Verzoeker voert aan dat het geschil niet met een gewone procedure binnen de gewone tijdspanne kan worden opgelost. Een onmiddellijke beslissing is volgens hem wenselijk omdat er gegronde vrees is voor schade van enig belang of zelfs voor ernstige nadelen.

Dienaangaande betoogt verzoeker vooreerst dat de verbinding tussen Oudenaarde en Dendermonde bijzonder moeilijk is: anderhalf uur met de wagen tijdens de spitsuren of viereneenhalf uur heen en terug met de trein, hetgeen buitenmatig vermoeiend en belastend is. Hij wijst erop dat hij zich speciaal in Oudenaarde heeft gevestigd op woonafstand, dat hij niet over een dienstwagen beschikt en dat hij momenteel niet wordt vergoed voor gemaakte verplaatsingskosten.

Voorts stelt hij, met verwijzing naar een krantenartikel, dat de bestreden beslissing bedoeld is om hem te straffen omwille van zijn engagement voor alternatieve gevangenissen. Volgens verzoeker zijn ook de mensen uit zijn omgeving, zijn collega's en de publieke opinie ervan overtuigd dat hij is gestraft.

Verzoeker maakt ook gewag van psychische gevolgen ingevolge zijn overplaatsing. Hij stelt dat de bestreden beslissing zijn gezag en zelfbeeld aantast en hij argumenteert in dat verband dat hij gedurende negen jaar orde op zaken stelde in de gevangenis van Oudenaarde en daarvoor alom werd geprezen, terwijl het personeel en de gedetineerden nu moeten vaststellen dat hij zomaar tegen zijn zin kan worden overgeplaatst. Voorts voert verzoeker ook aan dat hij als inwoner van Oudenaarde zijn aanzien als gevangenisdirecteur verliest: door de overplaatsing wordt niet meer naar hem opgekeken en men denkt dat er meer aan de hand is aangezien men niet zomaar wordt overgeplaatst, vooral niet als men in Oudenaarde woont en zelf niet om een overplaatsing heeft gevraagd.

Ten slotte wijst verzoeker erop dat wanneer hij van dienst is, hij op elk ogenblik kan worden opgeroepen als er zich een crisis of incident in de gevangenis voordoet. In Oudenaarde woonde hij op loopafstand van de gevangenis, terwijl hij nu minstens anderhalf uur onderweg is naar de gevangenis van Dendermonde, hetgeen hij volstrekt onverantwoord acht.

Beoordeling

8. Zoals *sub* 6 hiervóór in herinnering is gebracht, kan krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wettelijke bepaling is te lezen dat “[d]e spoedeisendheid zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

9. Luidens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde kan worden gelezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toevalt om aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak voor haar spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een – voortdurende – tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

10. Ten gevolge van de bestreden beslissing moet verzoeker gewis een grotere verplaatsing maken, waaraan hij meer tijd moet spenderen. Verzoeker stelt wel dat dit buitenmatig vermoeiend en belastend is, maar brengt geen concrete gegevens bij die er blijk van geven dat hij deze verplaatsing niet zou aankunnen in afwachting van een uitspraak ten gronde. Een ambtenaar kan worden overgeplaatst als de dienst dit vereist en een standplaats is geen verworven recht. De loutere omstandigheid dat men langer onderweg is naar de werkplek is dan ook niet van aard om het spoedeisend karakter van de vordering aan te tonen. Hetzelfde geldt voor de kosten die met deze verplaatsingen gepaard gaan. Verzoeker toont niet aan dat hij op dit moment de verplaatsingskosten niet kan maken en niets belet hem om na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing een vergoeding te vorderen voor de kosten die hij ingevolge de onrechtmatige verplaatsingen heeft moeten maken.

11. Verzoeker voert ter adstructie van zijn stelling dat de vordering spoedeisend is vervolgens aan dat de bestreden beslissing in werkelijkheid bedoeld is om hem te straffen omwille van zijn engagement voor alternatieve gevangnissen. Hij is aldus de mening toegedaan dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtstraf vormt – hetgeen hij ook aanvoert in zijn eerste middel. Verzoeker verwijst hiermee naar een gebeurlijke onwettigheid waarmee de bestreden beslissing

is behept. Een aangevoerde onwettigheid op zich kan evenwel niet volstaan om ervan te overtuigen dat de vordering spoedeisend is. De schorsingsvoorwaarde van het spoedeisend karakter van de vordering is immers een op zich staande voorwaarde, die moet worden onderzocht los van de andere schorsingsvoorwaarde, namelijk dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van het besluit *prima facie* kan verantwoorden. Met zijn verwijzing naar een door hem aangevoerde onwettigheid alleen toont verzoeker derhalve nog niet aan dat hij de procedure ten gronde niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen. In de mate verzoeker ook nog opmerkt dat ook de mensen uit zijn omgeving, zijn collega's en de publieke opinie er ook van overtuigd zijn dat hij gestraft is, moet worden vastgesteld dat verzoeker dit niet aantoon, nog daargelaten de vraag of een verkeerde kijk door derden op de werkelijke draagwijdte van een beslissing van aard kan zijn de spoedeisendheid van de vordering te verantwoorden.

12. Ingevolge zijn overplaatsing is verzoeker als directeur van een penitentiaire inrichting nu verantwoordelijk voor een inrichting met 169 cellen, daar waar hij voorheen verantwoordelijk was voor een inrichting met 132 cellen. Aangezien verzoekers overplaatsing aldus geenszins als een degradatie kan worden aanzien, valt zijn stelling dat hij ingevolge de bestreden beslissing aan gezag en zelfbeeld verliest weinig ernstig te noemen. In de mate hij aanvoert dat hij ingevolge de bestreden beslissing als inwoner van Oudenaarde aan aanzien heeft verloren, moet worden vastgesteld dat verzoeker hiervan niet het minste bewijs levert en dat ook dit argument bijgevolg de spoedeisendheid van de vordering niet aantoon.

13. In de mate verzoeker ten slotte nog stelt dat het volstrekt onverantwoord is dat hij niet onmiddellijk ter plaatse kan zijn in geval van crisis of incident in de gevangenis, moet worden verwezen naar artikel 16 van het ministerieel besluit van 12 juli 1971 'houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen' dat voorziet dat buiten de diensturen de directeur of een adjunct, volgens een daartoe vastgestelde beurtregeling, in de inrichting aanwezig moet zijn zodat

de dienst van de inrichting doorlopend wordt verzekerd. Wanneer verzoeker van dienst is, dient hij bijgevolg in de penitentiaire inrichting aanwezig te zijn. Indien hij niet van dienst is, kan het hem niet ten kwade worden geduid dat hij omwille van de woon-werkafstand niet onmiddellijk in de gevangenis aanwezig kan zijn. Ook dit argument verantwoordt de spoedeisendheid van de vordering derhalve niet.

14. In zijn uiteenzetting toont verzoeker niet aan dat zijn zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat niet is voldaan aan één van de cumulatieve voorwaarden om tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing over te gaan.

VII. Kosten

16. Wat de respectieve vraag van verzoeker en van de verwerende partij betreft om de kosten van de vordering, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de andere partij te leggen, zij eraan herinnerd dat de bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 2 april 2015,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Bruno Seutin