

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.909 van 24 februari 2016
in de zaak A. 211.118/XIV-35.389**

In zake : Mohamed RACHID
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Millen
 kantoor houdend te 3730 Hoeselt
 Tongersesteenweg 4/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
Willebroekkaai 33

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de gevangenisdirecteur van Wortel van 24 oktober 2103 waarin aan verzoeker als tuchtsanctie 15 dagen ATV vanaf 21/10/2013 (11u00) t/m 05/11/2013 (11u00) werd opgelegd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.118 van 8 september 2015 wordt het debat heropend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2015.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann-Sophie Vanwinsen, die *loco* advocaat Jürgen Millen verschijnt voor verzoeker, en attaché Xaveer Laureyns, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont 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 verblijft in de gevangenis te Hasselt.

3.2. Bij e-mail van 24 april 2013 deelt de hoofdislamconsulent Vlaanderen aan de gevangenisdirectie van Wortel mee:

“Aansluitend op onze aangename telefoongesprek, wil ik u schriftelijk in kennis stellen dat we het absoluut niet tolereren dat er bidsessies worden georganiseerd tijdens de gemeenschappelijke activiteiten, in de gangen en andere plaatsen dewelke hiervoor niet bestemd zijn. Wij moeten met spijt vast stellen dat er gedetineerden zijn die de instelling van de Islam op grove manier misbruiken en dat kunnen wij uiteraard niet steunen.

Onze islamconsulent heeft altijd de gedetineerden aangekondigd dat dit op basis van religieuze richtlijnen niet door de beugel kan. Aanstaaende maandag zal hij opnieuw alle gedetineerden hierover aanspreken. Als blijkt dat ze hierna nog altijd bidsessies organiseren, dan denk ik dat het hier eerder gaat om gedetineerden die als doel hebben de veiligheid van de gevangenis te verstoren.”

3.3. Bij beslissingen van 24 juli 2013, 13 augustus 2013, 27 augustus 2013, 19 september 2013 en 10 oktober 2013, worden verzoeker tuchtsancties opgelegd wegens bidden op de wandeling.

3.4. Op 20 oktober 2013 wordt een rapport aan de directeur opgesteld met de volgende inhoud:

“Tijdens het toezicht van de wandeling van vleugel C zagen we bovengenoemde gedetineerde zijn body-warmer op de grond leggen, waarna hij hierop geknield plaatsnam en begon hij te bidden.”

3.5. Gemotiveerd door de ernstige en opzettelijke aantasting van de interne veiligheid of het aanzetten tot of het voeren van collectieve acties die de veiligheid in de gevangenis ernstig in gevaar brengen, zijnde het “[o]stentatief bidden op de wandeling, aanzetten tot een collectieve actie”, wordt op 21 oktober 2013 de voorlopige maatregel van verplicht verblijf in de toegewezen verblijfs-ruimte opgelegd.

Gemotiveerd door het gevaar voor de orde of de veiligheid (“Betrokkene heeft zich op 20/10/2013 nogmaals provocatief opgesteld door te gaan bidden tijdens de wandeling. Ondanks het feit dat hij al verschillende keren kennis heeft genomen van het feit dat bidden op de wandeling niet toegelaten is, volhardt hij in de boosheid”), wordt op 21 oktober 2013 de voorlopige maatregel van strikt individueel regime tot de behandeling van het tuchtrapport opgelegd.

3.6. De directeur beslist op 21 oktober 2013 een tuchtprocedure op te starten.

3.7. De verzoekende partij wordt op 24 oktober 2013 gehoord. In het verslag van de hoorzitting is te lezen:

“Dir.: Als ik de inhoud van dit rapport lees, weten we allen dat we over dit gegeven al een aantal keren hebben gesproken.

Adv.: Ondertussen ken ik het standpunt van de directie en weet ik dat de sanctie reeds vooraf vast staat.

Ik wil hier opmerken dat u zich hier niet in een gemakkelijke positie bevindt omdat het bewakend personeel er op staat dat u gevolg geeft aan dit geschreven rapport.

Verder geef ik mee dat mijn cliënt het recht heeft om te bidden op de wandeling. In bijgevoegd rapport wordt geen melding gemaakt dat mijn cliënt problemen heeft veroorzaakt.

Verder hoop ik dat de Raad van State snel een uitspraak doet omtrent deze zaak. Ik kijk uit naar de uitkomst van al deze procedures.

Om u verdere problemen in de toekomst te besparen wil ik u als mogelijke oplossing een transfer naar een andere inrichting suggereren. Mijn cliënt kan zijn recht blijven uitoefenen en hier in de inrichting heeft men niet langer last van dit

gebeuren.

Dir.: Het is zo dat wanneer de man naar een andere inrichting wordt getransfereerd, ook in die inrichting dit gedrag niet zal worden getolereerd. Het is kort door de bocht want het is niet eenvoudig om voor de man een transfer te kunnen regelen. Misschien kan u zich wenden tot de dienst 'D.D.B.' (Directie Detentie Beheer). Meestal worden enkel ernstige argumenten aanvaard om tot een transfer te bekomen.

Adv.: Mocht mijn cliënt ergens anders verblijven en hij doet het daar, dan wordt in die andere inrichting misschien geen gevolg gegeven aan het bidden op de wandeling.

Dir.: U hebt reeds de voorzet gegeven. Maar...in geen enkele andere inrichting wordt bidden op de wandeling getolereerd. Ik begrijp de juridische context maar knielend bidden tot God gebeurt hier niet.

Adv.: Er zijn wel andere inbreuken die een gevoel van onveiligheid kunnen geven. Op de knieën liggen is niet echt gevaarlijk.

Dir.: Toch is het reeds de 6^{de} maal dat dit gebeur[t]. Ik blijf consequent zoals voorheen omtrent de strafmaat. Ik ondersteun de vraag niet om naar een andere inrichting te gaan. Ik neem geen initiatief om een transfer uit te voeren. De voorzet hieromtrent doet u best zelf.

Ik geef iedereen gelijke kansen. Voor dit gebeuren geef ik de man 15 dagen ATV van 21/10/2013 (11u) tot 05/11/2013 (11u)."

3.8. De directeur beslist op 24 oktober 2013 de algemene tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte op te leggen van 21 oktober 2013 om 11u. tot 05 november 2013 om 11u. wegens de opzettelijke aantasting van de orde en het aanzetten tot of het voeren van collectieve acties die de veiligheid of de orde in de gevangenis ernstig in gevaar brengen (inbreuk van de eerste categorie). Dit is de bestreden beslissing die wordt gemotiveerd als volgt: "Dergelijk gedrag niet door de beugel kan, en een gepaste sanctie zich opdringt".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending van de "vrijheid van godsdienst en eredienst in de gevangenis" aan. Hij zet uiteen dat het recht op godsdienst en eredienst niet verboden is voor een gedetineerde, waarbij

hij opmerkt dat verzoeker als enige aan het bidden was op de wandeling en dat hij, wat trouwens ook niet wordt gesteld in het kader van de tuchtbeslissing, op generlei wijze aanstalten maakte om een of meer andere gedetineerden aan te zetten tot het bidden op de wandeling. Het recht op vrijheid van godsdienst en eredienst impliceert dat verzoeker - in het licht van artikel 9 van het EVRM, artikel 19 van de Grondwet, alsook de artikelen 71 tot en met 75 van de basiswet van 12 januari 2005 'betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden' (hierna: de basiswet) - niet kan worden verboden te bidden en zeker niet wanneer er op geen enkele wijze mag blijken uit het tuchtrapport dat dit bidden de rechten van anderen in het gedrang heeft gebracht noch dat andere gedetineerden hieromtrent een probleem maakten of op enigerlei wijze aanhaalden dat hun rechten hierdoor in het gedrang kwamen.

In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker daaraan nog toe dat in het tuchtrapport niet wordt gemeld dat het gedrag van verzoeker tot problemen op de wandeling zou leiden. Het gegeven dat hij ervoor opteert om tijdens het wandelen te bidden, is een onderdeel van de godsdienstvrijheid. Dat er hiervoor religieuze richtlijnen zouden zijn, betekent niet dat verzoeker hierdoor is gebonden, noch is het vereist dat het bidden zou gebeuren op een plaats van stilte.

Beoordeling

5. Artikel 9 van het EVRM stelt:

“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.

De vrijheid van eredienst alsook de vrije openbare uitoefening ervan, worden tevens gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet.

De relevante bepalingen van hoofdstuk IV ‘Godsdienst en levensbeschouwing’ van titel V ‘Levensvoorwaarden in de gevangenis’ van de basiswet luiden:

“Art. 71. § 1. De gedetineerde heeft het recht om zijn godsdienst of zijn levensbeschouwing individueel en in gemeenschap met anderen te beleven en te belijden, mits inachtneming van de rechten van anderen.

[...]

Art. 74. § 1. De gedetineerde heeft het recht om zonder beperkingen, naar eigen keuze deel te nemen aan de uitoefening van de erediensten en aan de daarmee samenhangende gemeenschappelijke activiteiten, evenals aan de bijeenkomsten en activiteiten die georganiseerd worden door de morele consulenten.

§ 2. De gedetineerde brengt zijn intentie tot deelname aan de in § 1 bedoelde activiteiten ter kennis aan de aalmoezenier, aan de consulenten die deel uitmaken van een van de erkende erediensten of aan de morele consulent en wordt tot deze activiteiten toegelaten mits hij zich verbindt tot naleving van voorwaarden van orde, waardigheid en verdraagzaamheid die met deze activiteiten samengaan.

§ 3. [...]”.

6. Er kan niet worden ontkend dat verzoeker wordt verhinderd om zijn geloof te belijden, in de vorm van het geknield bidden gedurende de wandeling in de gevangenis, zodat moet worden onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 9.2 van het EVRM.

De godsdienstbelevens- en -belijdenis worden door de basiswet onderworpen aan de “inachtneming van de rechten van anderen”. Te dezen moet worden opgemerkt dat enkel het uiten van de godsdienstige overtuiging van verzoeker wordt beperkt in het kader van zijn hechtenis. De externe godsdienstvrijheid, in tegenstelling tot de innerlijke geloofsvrijheid, is niet absoluut en kan worden beperkt als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in het arrest nr. 35021/05 in de zaak *Kovalkovs v. Letland* van 31 januari 2012 geoordeeld dat de wens van andere gevangenen om niet te worden gestoord door de godsdienstbelijdenis in rekening moet worden genomen.

Hoewel het zich kunnen gedragen naar zijn geloofsovertuiging een aspect is van de geloofsvrijheid van verzoeker, dient rekening te worden gehouden met de verenigbaarheid ervan met het leven in de gevangenis en de verplichting in hoofde van gevangenisdirectie om de orde en de veiligheid van de inrichting te handhaven. Er kan niet worden verwacht dat een gedetineerde op dezelfde wijze als een niet-gedeteneerde zijn godsdienst kan belijden, met dien verstande dat een eventuele inbreuk op verzoekers' geloofsbelijdenis geoorloofd moet zijn.

Uit het arrest nr. 18429/06 in de zaak *Jakóbski v. Polen* van 7 december 2010 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat de overheid een fair evenwicht tussen de belangen van de gevangenis, van de andere gevangenen en de bijzondere belangen van verzoeker mag opleggen.

7. Dat volgens verzoeker uit het tuchtrapport niet blijkt dat zijn bidden tijdens de wandeling de rechten van anderen in het gedrang zou hebben gebracht noch dat andere gedetineerden hieromtrent een probleem maakten of op enigerlei wijze aanhaalden dat hun rechten hierdoor in het gedrang kwamen, doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van de verwerende partij om, onder meer met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de gevangenis, de rechten van anderen in acht te nemen.

Verzoeker erkent in de memorie van wederantwoord dat de hoofdislamconsulent Vlaanderen stelt dat het organiseren van bidsessies tijdens de gemeenschappelijke activiteiten “op basis van religieuze richtlijnen niet door de beugel kan”, met dien verstande dat hij zich door deze religieuze richtlijnen niet gebonden acht.

In het verslag van de tuchtrechtelijke hoorzitting in het kader van de tuchtprocedure die heeft geleid tot de bestreden beslissing wordt door de raadsman van verzoeker gealludeerd op een transfer naar een andere gevangenis “[o]m [...] verdere problemen in de toekomst te besparen” en opdat “men niet

langer last van dit gebeuren” zou hebben. Uit dat verslag blijkt dan ook dat in het verleden reeds de houding van verzoeker “problemen” en “last” heeft veroorzaakt. Zo blijkt uit het administratief dossier dat bij een niet bij de Raad van State aangevochten beslissing van 24 juli 2013 aan verzoeker een tuchtsanctie werd opgelegd omwille van het bidden op de wandeling. Uit het rapport aan de directeur, waarvan de feitelijke inhoud niet werd betwist in de tuchtrechtelijke hoorzitting en dat aan de basis ligt van de voornoemde beslissing van 24 juli 2013, blijkt dat de houding van verzoeker leidde tot een verstoring van de orde: “De andere gedetineerden zagen dat ik met de verrekijker richting hen keek en gingen voor Rachid staan zodat ik onmogelijk nog kon zien wat hij deed. Deze gedetineerden maakten ook obscene gebaren naar mij (middelvinger opsteken, met een gebalde vuist in de lucht slagen, wuiven, ...) Bidden op de wandeling kan provocerend zijn voor andere gedetineerden. En de andere gedetineerden gingen duidelijk mee op in zijn gedrag”.

Geplaatst in die concrete omstandigheid, kan de grief dat het recht op vrijheid van godsdienst (en eredienst) impliceert dat het te dezen verzoeker niet verboden kan worden te bidden gedurende de wandeling in de gevangenis, niet worden bijgetreden.

8. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een tweede middel voert verzoeker “het schenden van de motiveringsplicht in hoofde van de gevangenisdirecteur - art. 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen” aan.

Verzoeker stelt in zijn verzoekschrift dat de tuchtsanctie niet op een dermate wijze is gemotiveerd dat verzoeker eruit kan afleiden op basis waarvan de tuchtsanctie (15 dagen ATV) werd opgelegd.

In zijn memorie van wederantwoord voegt hij hieraan toe “dat het gegeven dat de verwerende partij in het verleden aan verzoeker een tuchtsanctie oplegde wegens bidden op de wandeling haar er niet van ontslaat om de thans aangevochten tuchtsanctie ook te motiveren gezien evident verzoeker maar kon verhopend dat [de verwerende partij] (eindelijk) tot inkeer zou komen en zou oordelen dat bidden op de wandeling wel degelijk toegelaten moet worden teneinde het in art. 9 van het EVRM gewaarborgde recht te waarborgen”.

Beoordeling

10. De verzoekende partij roept een schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ in, maar maakt haar belang bij dit middel niet aannemelijk. Verzoeker is onverminderd de weliswaar uitermate bondige motivering van de bestreden beslissing voldoende in staat gesteld tot het formuleren van inhoudelijke kritiek. Zulks wordt ook bevestigd door het verzoekschrift, waarin verzoeker de vermeende inbreuk op de godsdienstvrijheid beargumenteert. Er is op dit punt dan ook voldaan aan de formelemotiveringsplicht, minstens aan de *ratio legis* daarvan.

11. Het tweede middel kan niet tot vernietiging leiden.

C. Nieuw middel aangevoerd in de laatste memorie

Uiteenzetting van het middel

12. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij tijdens de hoorzitting niet voor een onpartijdig en onafhankelijk rechter verscheen en de gevangenisdirecteur onder druk van de vakbonden sowieso een tucht zou

opleggen aan verzoeker, doch door een hoorzitting de indruk wekte dat een weloverwogen beslissing werd genomen.

Beoordeling

13. Het middel dat betrekking heeft op het feit dat de gevangenisdirecteur niet optreedt als een onafhankelijke rechter tijdens de tuchtprocedure is een nieuw middel dat verzoeker in zijn verzoekschrift kon ontwikkelen.

14. De Raad van State stelt ambtshalve vast dat dit middel niet ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. 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 vierentwintig februari tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques