

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

nr. 235.571 van 29 juli 2016
in de zaak A. 219.789/XIV-37.127

In zake: Abdelativ LAGOUIREH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Millen
kantoor houdend te 3730 Hoeselt
Tongersesteenweg 4, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 juli 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de twee beslissingen van de gevangenisdirecteur van Hasselt van 16 juli 2016 waarin verzoeker voor het tuchtrapport van 14 juli 2016 drie weken individueel regime kreeg en dit van 14 juli 2016 tot en met 3 augustus 2016.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juli 2016, om 10.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Katrien Gorissen, die *loco* advocaat Jürgen Millen verschijnt voor verzoeker, en adviseur Kristel Van Driessche, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ines Martens 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 gedetineerd in de gevangenis te Hasselt.

3.2. Op 14 juli 2016 wordt tegen verzoeker door de penitentiair beambte F.B. een rapport aan de directeur opgesteld waarin (onder meer) het volgende wordt vermeld:

“[...]

Bovenvermelde gedetineerde bood zich aan op het onthaal na een UV te hebben genoten. Tijdens de foullering op het lichaam (bevolen door de directeur) zag ik dat hij iets onder de bank van het kleedhokje gooide. Het betrof roze pilletjes (vermoedelijk Traxène) ingedraaid in plastic.

Bij het verder aankleden zag ik dat hij iets in zijn linkerbroekzak stak. Toen hij volledig aangekleed was fouilleerde ik zijn zakken. Hier vond ik een harde, bruine substantie (vermoedelijk hasj).

De gevonden voorwerpen zijn bij de RAD gevoegd.

Waren getuigen van de feiten:

PBAP [H.R.]

[...]”.

3.3. Nog dezelfde dag om 20.15 uur wordt aan verzoeker de voorlopige maatregel opgelegd van verplicht verblijf in de hem toegewezen verblijfsruimte wegens ernstige en opzettelijke aantasting van de interne veiligheid. Hij wordt uitgesloten van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten, van het recht op bezoek aan tafel en het recht om te telefoneren.

3.4. Op 15 juli 2016 wordt verzoeker ervan in kennis gesteld dat een tuchtprocedure tegen hem wordt opgestart, waartoe hij op 16 juli 2016 zal worden gehoord.

3.5. Op dezelfde dag meldt de gevangenisdirecteur aan de FOD Justitie - DG EPI wat volgt:

“[...]

Op 21/06/2016 werden aan [verzoeker] 5 uitgaansvergunningen toegekend.

Op 14/07/2016, toen [verzoeker] zich aanbood op het onthaal na zijn tweede uitgaansvergunning, werd vastgesteld dat hij een aantal roze pilletjes (ingepakt in plastic) onder de bank van het kleedhokje gooide.

Toen hij zich verder aankleedde, werd vastgesteld dat hij iets in zijn linker broekzak stak. Toen zijn zakken werden gefouilleerd, bleek hij in het bezit van een harde, bruine substantie. Betrokkene was na zijn uitgaansvergunning aldus in het bezit van niet voorgeschreven medicatie en van een aanzienlijke hoeveelheid hasj (45 gram!). Hij probeerde deze zaken in de gevangenis binnen te smokkelen.

Naast de tuchtprocedure die inmiddels werd opgestart, verzoeken we de intrekking van de resterende uitgaansvergunningen.

[...]”.

3.6. Op 16 juli 2016 wordt verzoeker in aanwezigheid van zijn raadsman gehoord. Luidens het verslag van de tuchtrechtelijke hoorzitting wordt door verzoeker aldaar het volgende verklaard:

“Ged.: Ik heb hier niets mee te maken. Ik ontken dat ik na mijn uitgaansvergunning in het bezit was van een verboden substantie of medicatie. Als het personeel heeft gezien dat ik iets in mijn linker broekzak stak, was dat vermoedelijk een zakdoek.

Adv.: Ik maak in eerste instantie een aantal procedurele opmerkingen:

- Inzake de fouille werden de noodzakelijke documenten niet ondertekend op het ogenblik dat de fouille werd uitgevoerd. De 24u regel werd niet gerespecteerd (verwijzing naar art. 108 Basiswet).
- Zoals steeds worden de vaststellingen van het bewakingspersoneel gevolgd en geloofd. De verklaringen van de gedetineerde doen dan eigenlijk niets ter zake.
- De gevangenisdirecteur kan niet worden beschouwd als een onafhankelijke en onpartijdige partij. In dit geval beslist hij over het opleggen van de fouille en het opstarten van de tuchtprocedure, zit hij de hoorzitting voor en bepaalt hij de tuchtsanctie. Daarnaast is hij ook de leidinggevende van het personeel dat het RAD heeft opgesteld.

Ik stel me ook een aantal vragen met betrekking tot het incident zelf. Wat heeft de beambte gedaan op het ogenblik dat de pillen werden gevonden? De drugs kunnen niet opgestoken geweest zijn en kunnen ook niet in de mond van mijn cliënt gezeten hebben, daarvoor was het pakje te groot. Van waar kwamen ze dan? Waar

wordt de kledij bij het onthaal opgeborgen. Hoeveel gedetineerden hebben er op dat ogenblik een uitgaansvergunning gehad? Het RAD is onvolledig en niet duidelijk.

Mijn cliënt was gedurende lange tijd in ET, momenteel bereidt hij zijn strafeinde voor. Hij heeft geen historiek van drugsgerelateerde tuchtsancties.

Ik veronderstel dat het incident werd gemeld aan de DDB met het oog op de intrekking van de resterende uitgaansvergunningen. In voorkomend geval wordt mijn cliënt in feite 2 keer gestraft.

[...].

3.7. Op 16 juli 2016 om 10.00 uur wordt hem de tuchtsanctie opgelegd van “3 weken individueel regime (van 14/07/2016 tot en met 03/08/2016 - grote IW) wegens een tuchtrechtelijke inbreuk “van de eerste categorie”, namelijk “het bezit van of de handel in door of krachtens de wet verboden voorwerpen of substanties”.

Die beslissing bevat volgende motivering:

“[...]

- Verwijzing naar het RAD van 14/07/2016 en de voorlopige maatregel van 14/07/2016.

- Betrokkene ontkent de feiten. Het gevangenispersoneel is evenwel formeel over hetgeen werd vastgesteld, de vaststellingen worden niet in twijfel getrokken.

- Betrokkene was na zijn uitgaansvergunning in het bezit van medicatie en een aanzienlijke hoeveelheid (45 gram) van een verboden substantie (onze ervaring leert dat het drugs betreft). De vaststellingen werden gedaan ter hoogte van het onthaal, uit het RAD blijkt dat de betrokkene de substantie wou meenemen naar het cellulair gedeelte van de gevangenis.

- De feiten zijn in strijd met de bepalingen van het huishoudelijk reglement van de gevangenis en worden om die reden niet getolereerd.

- De gevangenisdirectie hanteert een nultolerantiebeleid inzake drugsbezit en -gebruik.

- Drugsbezit en -gebruik hebben een rechtstreekse negatieve invloed op de orde en de veiligheid in de inrichting. Ook op onrechtstreekse wijze, met verwijzing naar de mogelijke drugsgerelateerde problemen en incidenten, beïnvloeden de feiten de orde en de veiligheid in negatieve zin.”

3.8. Met een beslissing van 19 juli 2016 herroept de gemachtigde van de minister de nog resterende uitgaansvergunningen.

IV. Nadere precisering van het voorwerp van de vordering

4. Niettegenstaande verzoeker in zijn verzoekschrift met betrekking tot het voorwerp van zijn vordering vermeldt dat hij “twee beslissingen van de gevangenisdirecteur van Hasselt van 16 juli 2016” bestrijdt, blijkt uit de verdere uiteenzetting van zijn verzoekschrift en uit het daarbij gevoegde afschrift van de bestreden beslissing dat de vordering in de voorliggende zaak uitsluitend de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de hiervoor *sub* 3.7. vermelde beslissing beoogt. Daarover bevraagd, bevestigt verzoeker dat op de terechtzitting. Los van de vraag of een dergelijke voorlopige maatregel op ontvankelijke wijze het voorwerp kan zijn van een vordering tot schorsing, stelt de Raad van State in de eerste plaats vast dat deze maatregel niet het voorwerp uitmaakt van het voorliggende beroep. Voorts is de voorlopige maatregel niet opgelegd op 16 juli maar op 14 juli 2016 en is hij inmiddels gevolgd door de tuchtsanctie van 16 juli 2016 die op zijn beurt is ingegaan vanaf 14 juli 2016.

De enige met de onderhavige vordering tot schorsing bestreden tuchtbeslissing van 16 juli 2016 wordt verder aangeduid als “de bestreden beslissing”.

V. De schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het eerste middel

6. Verzoeker voert in zijn eerste middel een schending aan van het recht van verdediging en het recht op een eerlijk proces omdat de gevangenisdirecteur, voorafgaand aan de hoorzitting, aan de dienst detentiebeheer van de Federale Overheidsdienst Justitie voorgesteld heeft om de uitgaansvergunningen van verzoeker in te trekken en omdat de opmerkingen van verzoeker in het kader van het tuchtverhoor niet verder zijn onderzocht.

Verzoeker zet in zijn verzoekschrift uiteen dat hieruit blijkt dat vooraleer hij verscheen voor het tuchtcollege hij reeds schuldig werd geacht aan de tuchtrechtelijke inbreuk en er bijgevolg geen sprake is van een eerlijk proces aangezien de gevangenisdirecteur zijn standpunt reeds had gegeven. De gevangenisdirecteur heeft ook geen verder onderzoek verricht naar aanleiding van de vragen die verzoekers raadsman bij het tuchtrapport heeft gesteld hoewel dat rapport “heel wat lacunes bevat omtrent het verloop van het onderzoek aan het lichaam van verzoeker”.

Beoordeling

7. De directeur van een gevangenis is, ook wanneer hij een tuchtstraf oplegt, geen rechtscollège, maar een orgaan van actief bestuur dat met het handhaven van de tucht is belast.

Het beginsel van het vermoeden van onschuld houdt in dat eenieder tegen wie een tuchtvervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Hieruit volgt onder

meer dat op de tuchtoverheid de bewijslast rust van het bewezen zijn van het ten laste gelegde tuchtvergrijp.

8. Luidens artikel 144, § 6, tweede lid, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (hierna: de basiswet) “[kan] de gedetineerde alleen schuldig worden verklaard aan de hem ten laste gelegde tuchtrechtelijke inbreuk wanneer de directeur, op grond van al het bewijsmateriaal waarover hij beschikt, de ten laste gelegde feiten bewezen acht en de daarvoor ter verantwoording geroepen gedetineerde daaraan schuldig acht”.

Bij de beoordeling van het bewezen zijn van het aan verzoeker ten laste gelegde tuchtvergrijp, oefent de gevangenisdirecteur een discretionaire bevoegdheid uit. Indien zoals te dezen, de tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de gevangenisdirecteur aldus op discretionaire wijze de gegevens uit het tuchtdossier om op grond hiervan tot zijn beslissing te komen of het ten laste gelegde tuchtvergrijp al dan niet is bewezen. Hij mag zich daarbij steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook op getuigenissen, vermoedens, enzovoort.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar beslissing is gekomen.

9. Uit het middel blijkt dat verzoeker in wezen kritiek uit op het feit dat de tuchtoverheid zijn beslissing steunt op het tuchtrapport terwijl verzoeker de feiten ontkent, minstens betwist of in twijfel brengt dat ze door verzoeker zijn gepleegd en de vragen van verzoekers raadsman niet aan verder onderzoek heeft onderworpen.

De Raad van State stelt vast dat verzoeker, in bijzijn van zijn raadsman werd gehoord op 16 juli 2016 en hem de mogelijkheid heeft gegeven zijn standpunt omtrent de door de penitentiair beambte vastgestelde feiten uiteen te zetten. De directeur heeft echter geoordeeld dat het relaas van verzoeker niet van aard was om de vaststellingen die werden gedaan door de penitentiair beambten te ontkrachten. Verzoeker brengt in zijn verzoekschrift ook geen enkel element aan dat de Raad van State er in deze fase van zou moeten overtuigen dat de directeur van de strafinrichting te dezen niet anders kon dan de door de penitentiair beambte vastgestelde feiten als niet bewezen te houden, dan wel dat nog verdere onderzoeken waren vereist. Het loutere gegeven dat verzoeker de feiten ontkent volstaat daartoe niet net zo min als het louter in twijfel trekken van de gedane vaststellingen door het stellen van open vragen. Verzoeker lijkt er daarbij geheel aan voorbij te gaan dat uit het door de penitentiair beambte opgestelde tuchtrapport blijkt dat de gevonden substanties bij het tuchtrapport werden gevoegd en dat erin melding wordt gemaakt van een getuige, namelijk penitentiair beambte R.H..

10. Er valt op het eerste gezicht ook niet in te zien hoe de melding van de gevangenisdirecteur en zijn vraag om intrekking (lees: herroeping) van de resterende uitgaansvergunningen in het licht van artikel 12 van de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’ hieraan iets afdoet. De melding van de feiten aan de dienst Detentiebeheer en het verzoek om de resterende uitgaansvergunningen “in te trekken” (lees: te herroepen), staat op het eerste gezicht los van de (tuchtrechtelijke) beoordeling van de feiten in de tuchtprocedure. Het lijkt niet onverenigbaar met de tuchtprocedure dat feiten zoals ze worden weergegeven in het tuchtverslag door de gevangenisdirecteur worden gemeld in het licht van artikel 12 van de genoemde wet van 17 mei 2006. Die feiten lijken te verantwoorden, ongeacht hun tuchtrechtelijke bestraffing, dat een preventieve maatregel wordt voorgesteld naar de directie Detentiebeheer waarover een andere autoriteit beslist. De gevangenisdirecteur heeft er overigens op gewezen dat een

tuchtprocedure was opgestart en vooralsnog blijkt niet dat hij daarop is vooruit gelopen.

11. Verzoeker maakt in deze fase niet aannemelijk dat de gevangenisdirecteur door zijn beoordeling van het bewezen zijn van de ten laste gelegde tuchtfeiten tot een conclusie is gekomen die strijdt met het vermoeden van onschuld.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het tweede middel

12. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM), artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 4 en 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het algemeen rechtsbeginsel inzake de onafhankelijke en onpartijdige rechter, evenals het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk niemand in een zelfde zaak rechter en partij kan zijn.

Verzoeker verwijst naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

Hij meent dat de gevangenisdirecteur niet als een onafhankelijke en onpartijdige rechter kon zetelen omdat de gevangenisdirecteur in de tuchtprocedure (a) de beslissing nam om verzoeker aan een fouillering te onderwerpen, (b) de beslissing nam, na kennisneming van het rapport aan de directeur, om verzoeker voor het tuchtcollege op te roepen, (c) als gevangenisdirecteur besliste om het advies te geven om de uitgaansvergunningen van verzoeker in te trekken en (d) besliste om verzoeker tuchtrechtelijk te sanctioneren. De opeenvolgende handelingen waarin dezelfde gevangenisdirecteur

tussenkomt, maakt dat verzoeker van oordeel is dat deze gevangenisdirecteur onmogelijk onpartijdig en onafhankelijk kan zijn.

Beoordeling

13. De directeur van een gevangenis is, 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 van het EVRM is niet van toepassing op tuchtrechtelijke en administratieve procedures van organen van actief bestuur waartegen beroep openstaat bij een rechterlijke instantie die aan de vereisten van artikel 6 beantwoordt en over volle rechtsmacht beschikt. De Raad van State voldoet aan die vereisten.

Dezelfde vaststelling geldt eveneens voor wat betreft de andere internationaalrechtelijke bepalingen waarvan de schending in het middel wordt aangevoerd.

14. Het onpartijdigheidsbeginsel is als beginsel van behoorlijk bestuur wel van toepassing op de organen van het actief bestuur, althans in zoverre dit verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de structuur van het bestuur. Het houdt in dat organen van actief bestuur zich moeten onthouden van deelname aan een besluitvormingsproces met betrekking tot aangelegenheden waarin zijzelf een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben.

Verzoeker laat te dezen na om met precieze gegevens aan te tonen dat er een redelijke twijfel bestaat betreffende de onpartijdigheid van de directeur, laat staan welk een rechtstreeks en persoonlijk belang de gevangenisdirecteur zou hebben bij de tuchtrechtelijke sanctionering van verzoeker. De enkele omstandigheid dat de gevangenisdirecteur de beslissing tot fouillering nam, dat hij op basis van een tuchtrapport beslist om een tuchtprocedure in te leiden, dat hij een advies verleende over de resterende uitgaansvergunningen

en dat hij na het tuchtonderzoek een beslissing daarover nam en hij ten slotte, in voorkomend geval, toeziet op de uitvoering van de opgelegde tuchtsanctie, impliceert niet dat hij bij het nemen van de tuchtbeslissing rechter en partij zou zijn. Aldus oefent de gevangenisdirecteur slechts de hem wettelijk toegewezen bevoegdheden uit.

Het gegeven dat de directeur te dezen een advies geeft omtrent de uitgaansvergunningen (zie punt 10.), volstaat op zich niet om te doen veronderstellen dat de directeur bij de uitoefening van de hem op grond van artikel 127, § 1, van de basiswet toekomende bevoegdheid tot het opleggen van tuchtsancties, niet meer met de vereiste afstandelijkheid en onpartijdigheid over het tuchtvergrijp kan oordelen.

Een louter subjectieve indruk van partijdigheid - die verzoeker te dezen ontwaart in het feit dat de gevangenisdirecteur zich beperkt tot de vaststellingen van de tuchtinbreuk zonder grondiger onderzoek (zie hierover punt 9) - volstaat niet om de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel aannemelijk te maken.

Voor het overige kan worden verwezen naar de beoordeling van het eerste middel. Verzoeker brengt geen concreet element aan waaruit blijkt dat de directeur niet in redelijkheid de door de penitentiair beambten vastgestelde feiten als bewezen kon houden en dat deze, in de gegeven omstandigheden, buiten alle redelijkheid oordeelde door geen verdere onderzoeksverrichtingen te stellen.

15. Het tweede middel is niet ernstig.

VII. Conclusie

16. Uit wat voorafgaat volgt dat niet is voldaan aan één van de bij artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde

voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juli tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Kaat Leus,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Casneuf

Kaat Leus