

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 235.587 van 5 augustus 2016
in de zaak A. 219.873/XIV-37.142**

In zake: Mohamed EL YOUSOUFI
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 per fax op 29 juli 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de directeur generaal van de FOD Justitie, Directoraat Generaal Penitentiaire inrichtingen van 21 juli 2016 die aan verzoeker op 24 juli 2016 omstreeks 21u00 werd betekend en die een hernieuwing van een individueel bijzonder veiligheidsregime uitmaakt dat aan verzoeker wordt opgelegd en gaat lopen van 23 juli 2016 tot en met 20 september 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 2 augustus 2016, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valerie Kruijen, die *loco* advocaat Jürgen Millen verschijnt voor de verzoekende partij en attaché Wim Van Brussel die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire 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 opgesloten in de gevangenis te Hasselt.

3.2. Op 21 juli 2016 wordt het individueel veiligheidsregime dat eerder aan verzoeker was opgelegd, hernieuwd voor een duur van twee maanden vanaf 23 juli 2016 tot en met 20 september 2016 “[g]elet op de concrete omstandigheden en gedragingen van de gedetineerde [...] [d]ie hierna vermeld worden en die toelaten te geloven dat de betrokkene een voortdurende bedreiging voor de veiligheid vormt”.

Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“Betrokkene werd op 11/02/2015 door de rechtbank van Antwerpen veroordeeld tot een gevangenisstraf van 4 jaar wegens deelname aan de activiteiten van een terroristische groepering. Hij zou lid zijn van Sharia4Belgium en naar Syrië getrokken zijn. Betrokkene heeft tegen dit vonnis hoger beroep aangetekend, maar het Hof van Beroep bevestigde de uitspraak in eerste aanleg. Inmiddels heeft dhr. El Youssef op 03/02/2016 cassatieberoep aangetekend.

Hij toont tevens tekenen van radicalisme in de gevangenis. Medegedetineerden spreken van pogingen om hen te radicaliseren tijdens de wandeling. Hij zou ook tijdens de wandelingen geprobeerd hebben om andere gedetineerden te motiveren deel te nemen aan trainingskampen. Tevens zou hij en een kompaan andere gedetineerden aangezet hebben tot het ondernemen van actie tegen het

bewakingspersoneel en dit met het oog op verschillende ontvluchtingen. Op 27/12/15 werd hij bovendien in het bezit gevonden van een lange schroef tijdens een beweging van de wandeling.

Op 12/01/2016 werd hij van de gevangenis te Vorst overgebracht naar de gevangenis van Hasselt. De eerste maanden waren er geen problemen, maar op 23/03/16 hoorde het bewakingspersoneel dat hij via zijn celraam haatboodschappen aan het verkondigen was.

Ondertussen werd hij bij beslissing van de Directie Detentiebeheer van 08/04/2016 op de D-RadEx afdeling van de gevangenis te Hasselt geplaatst. Er werden geen problemen gemeld inzake zijn gedrag. In het kader van de hernieuwing van zijn regime werd door de gevangenisdirectie voorgesteld om zijn regime op het vlak van bezoek aan te passen aan zijn verblijf op de D-RadEx afdeling. Daarnaast werd ook gevraagd om versoepelingen toe te staan op het vlak van activiteiten, en om geen beperkingen meer op te leggen mbt het bezit van voorwerpen. Bij de hernieuwing van zijn regime op 23/05/2016 werd beslist om zijn bezoeksregeling aan te passen aan zijn verblijf op de D-RadEx afdeling en om versoepelingen toe te staan op het vlak van activiteiten. De beperkingen inzake het bezit van voorwerpen werden evenwel behouden.

Actueel ligt opnieuw een voorstel tot hernieuwing van het IBVR voor. Er worden geen problemen gemeld met betrekking tot zijn gedrag. Opnieuw wordt gevraagd om de beperkingen inzake het bezit van voorwerpen op te heffen.

Bovenstaande elementen tonen aan dat er intra muros een ernstig risico bestaat op proselitisme en dat het daarom belangrijk is om maatregelen te nemen tegen zijn radicalisme en voor de bescherming van kwetsbare gedetineerden. Tevens bestaat er een gevaar voor de psychische en fysieke integriteit van medegedetineerden, personeel en derden. De hernieuwing van het individueel bijzonder veiligheidsregime is noodzakelijk om de interne orde en veiligheid in de gevangenis te kunnen garanderen. Er zijn geen aanwijzingen dat hij zijn radicaal gedachtegoed heeft gewijzigd. Er kan wel ingestemd worden met de opheffing van de beperkingen inzake het bezit van voorwerpen.

[...].”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Ter terechtzitting vraagt de advocate van verzoeker een uitstel van de terechtzitting om toe te laten dat verzoeker persoonlijk aanwezig kan zijn op de terechtzitting. Zij wijst er op dat verzoeker aan de gevangenisdirectie had verzocht aanwezig te zijn, doch dat op dit verzoek niet is ingegaan en verzoeker niet is overgebracht naar de Raad van State.

5. In beginsel is het toekennen van enig uitstel van de terechtzitting niet te verenigen met de door de wetgever gewilde spoedbehandeling van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van een administratieve rechtshandeling.

De persoonlijke verschijning van verzoeker is op zich geen procedurele vereiste zodat dit op zich geen uitstel noodzaakt. Op grond van artikel 4, tweede lid, van het Koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ moet verzoeker immers “verschijnen of vertegenwoordigen”. Te dezen is verzoeker ter terechtzitting vertegenwoordigd. De enkele omstandigheid dat verzoeker naar hij stelt, door de administratie van de verwerende partij niet in de mogelijkheid werd gesteld persoonlijk aanwezig te zijn en hij dit wenste, is aldus geen dwingende omstandigheid die op zich het gevraagde uitstel noodzaakt, te meer dat zijn advocaat zich op nuttige wijze heeft kunnen verweren inzake de ontvankelijkheid van de vordering.

Uit wat voorafgaat volgt dat het gevraagde uitstel zich niet verdraagt met de door verzoeker gedane procedurekeuze en veeleer de beweerde uiterst dringende noodzakelijkheid lijkt tegen te spreken.

6. Het verzoek tot uitstel wordt niet ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

Uiteenzetting van de exceptie

7. De verwerende partij betwist ter terechtzitting de bevoegdheid van de Raad van State. Zij betoogt in wezen dat de Raad van State geen kennis kan nemen van de ingestelde vordering omdat zij is gericht tegen een veiligheidsmaatregel die een niet-aanvechtbare maatregel van orde is.

8. Verzoeker anticipeert niet op deze exceptie in het verzoekschrift. Onder het kopje “uiteenzetting van de feiten” zet hij in het verzoekschrift uiteen dat hij helemaal niet akkoord kan gaan met de bestreden beslissing en dat, gezien artikel 118, § 10 van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (hierna: de basiswet)

– waarin wordt gesteld dat beroep kan worden aangetekend bij de Beroepscommissie van de Centrale Raad – nog niet van kracht is, “dan ook een verzoekschrift wegens uiterst dringende noodzakelijkheid” dient te worden ingediend.

Ter terechtzitting wijst verzoeker er, samengevat, op dat de bestreden beslissing in wezen een verdoken tuchtstraf is en geen ordemaatregel en dat ze moet worden beschouwd als een straf. Ter zake verwijst hij in wezen naar het gegeven dat hij onder een individueel bijzonder veiligheidsregime wordt geplaatst hetgeen niet meer of minder betekent dan dat hem een straf in de zin van artikel 6 EVRM wordt opgelegd, alsook naar het feit dat hij is onderworpen aan de richtlijn inzake “terro-gedetineerden” – die volgens verzoeker automatisch op hem wordt toegepast hoewel hij het vermoeden van onschuld geniet – waardoor hij volledig wordt geïsoleerd van de rest van de gevangenispopulatie met ook een beperktere bezoekmogelijkheid, hetgeen door hem wordt ervaren als een straf.

Beoordeling

9. De directeur van een strafinrichting is belast met de zorg voor de goede werking van, en de goede orde in de strafinrichting. Hij kan met het oog daarop ten aanzien van wie in de strafinrichting is opgenomen een veelheid van maatregelen beslissen die zekere ongemakken of onaangenaamheden kunnen meebrengen. Evenwel, zoals de Raad van State, in algemene vergadering, in het arrest nr. 116.899 van 11 maart 2003 inzake De Smedt heeft overwogen, zijn die maatregelen, in zoverre zij uitsluitend of hoofdzakelijk ingegeven zijn door veiligheids- en voorzichtigheidsoverwegingen, maatregelen van inwendige orde, waartegen in principe geen annulatieberoep openstaat. Het is slechts anders wanneer de betrokken maatregel er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt een gedetineerde te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen. De maatregel wordt dan in de eerste plaats gemotiveerd door het schuldig bevonden gedrag van de gedetineerde, waarvoor hij wil doen boeten. Een dergelijke maatregel komt wel

voor vernietiging – en dus voor schorsing van de tenuitvoerlegging – door de Raad van State in aanmerking.

10. Op grond van artikel 116 van de basiswet kan, wanneer uit concrete omstandigheden of uit de gedragingen van een gedetineerde blijkt dat hij een voortdurende bedreiging uitmaakt voor de veiligheid, en gebleken is dat zowel de in afdeling I van die wet vermelde controlemaatregelen als de in afdeling II vermelde bijzondere beveiligingsmaatregelen ontoereikend zijn, de gedetineerde in een individueel bijzonder veiligheidsregime worden geplaatst. De beslissing tot plaatsing in een bijzonder individueel veiligheidsregime wordt genomen door de directeur-generaal van de penitentiaire administratie of zijn gemachtigde, op voorstel van de directeur. De basiswet plaatst aldus het veiligheidsregime zoals het thans bestreden opgelegd regime niet in een bestraffend maar in een veiligheidskader.

De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.2). Uit de bestreden beslissing waaruit op het eerste gezicht een beoordeling *in concreto* van de individuele situatie van verzoeker blijkt, kan in de huidige stand van het geding niet worden afgeleid dat de maatregel is genomen om verzoeker (disciplinair) te bestraffen.

11. Gelet op het voormelde moet in deze stand van het geding de bestreden beslissing duidelijk als een veiligheidsmaatregel worden beschouwd waarmee de goede werking van de instelling wordt verzekerd.

Het komt derhalve aan verzoeker toe om het voor de Raad van State aannemelijk te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt om hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen. Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van loutere subjectieve gevoelens van verzoeker. Integendeel dient verzoeker met verwijzing

naar concrete omstandigheden aannemelijk te maken dat het determinerend motief van het veiligheidsregime erin bestaat hem te bestraffen.

12. Verzoeker verwijst in het verzoekschrift niet naar concrete feiten of gegevens waaruit zou moeten blijken dat het hernieuwen van het individueel bijzonder veiligheidsregime in werkelijkheid uitsluitend of hoofdzakelijk ertoe strekt om hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen.

De argumenten die verzoeker ter terechtzitting in dat verband aanvoert – en die in wezen refereren aan zijn middelen – voldoen naar het oordeel van de Raad van State niet aan de bewijslast die ter zake op hem rust.

Inzake het argument dat hij onderworpen wordt aan het regime van de interne richtlijn die betrekking heeft op de te nemen veiligheidsmaatregelen inzake extremisme houdt de enkele vaststelling dat verzoeker door de toepassing van de hernieuwing van het individueel bijzonder veiligheidsregime en van de betrokken richtlijn wordt afgezonderd van de andere gedetineerden op zich niet het bewijs in van de bedoeling om verzoeker te straffen, namelijk met het inzicht om verzoeker leed toe te voegen vanwege zijn schuld aan zekere tekortkomingen. Het enkele feit dat, naar verzoeker stelt, hij wordt onderworpen aan deze richtlijn hoewel hij het vermoeden van onschuld geniet, maakt op zich evenmin het concrete bewijs uit van het voornemen een (verkapte) tuchtmaatregel op te leggen onder het mom van een hernieuwing van de plaatsing in een bijzonder individueel veiligheidsregime. Anders dan wat verzoeker tot slot betoogt, lijkt in de huidige stand van het geding het plaatsen van verzoeker in een bijzonder individueel veiligheidsregime - waarvan niet aannemelijk wordt gemaakt dat het op enige wijze de detentieduur van verzoeker verlengt - geen betrekking te hebben op het “bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging”. Deze veiligheidsmaatregel lijkt derhalve dus *ratione materiae* buiten het strafrechtelijk luik van artikel 6, lid 1 EVRM te vallen (cf. EHRM (GK) 17 september 2009, nr. 74912/01, Enea t. Italië, punten 97-98).

13. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat het hernieuwen van de plaatsing in een bijzonder individueel veiligheidsregime in werkelijkheid uitsluitend of hoofdzakelijk ertoe strekt hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen.

In deze stand van het geding lijkt de bestreden beslissing een maatregel van inwendige orde te zijn die niet het voorwerp kan uitmaken van een annulatieberoep en waarvan de Raad van State bijgevolg evenmin de schorsing kan bevelen. De enkele omstandigheid tot slot dat de Beroepscommissie van de Centrale Raad, waarbij op grond van de basiswet een beroep tegen een veiligheidsregime kan worden ingesteld, niet is ingericht, houdt op zich niet in dat de Raad van State een beroep tot nietigverklaring – en tot schorsing – moet openstellen tegen een maatregel van inwendige orde zoals de voorliggende.

14. De door de verwerende partij opgeworpen - maar desnoods ook ambtshalve op te werpen - exceptie vertoont een dergelijke graad van ernst, dat ze reeds in de huidige stand van de procedure moet worden opgeworpen en bijgevalen.

VI. Conclusie

15. Uit wat voorafgaat volgt dat de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet-ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 augustus 2016, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Fank Bontinck

Geert Debersaques