

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.656 van 26 oktober 2017
in de zaak A. 217.503/XIV-36.760**

In zake : Kristof DAMS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Giovanni Havet
kantoor houdend te 3202 Rillaar
Langestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
kantoor houdend te 1000 Brussel
Willebroekkaai 33
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de directeur van de gevangenis te Merksplas van 10 september 2015 waarbij aan verzoeker de tuchtsanctie wordt opgelegd van drie dagen individuele wandeling.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

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 19 april 2017.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Giovanni Havet, die verschijnt voor verzoeker, en attaché Eva De Cock, 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 ten tijde van de feiten opgesloten in de gevangenis te Merksplas.

3.2. Op 4 september 2015 wordt lastens verzoeker een rapport aan de directeur opgesteld met daarin de volgende vaststellingen:

“Tijdens de controle van de buitengaande spullen van [verzoeker] stelde ik vast dat er in zijn enveloppe met documenten een aantal vertrouwelijke en onvreemde papieren zaten.

- Lijst activiteiten met namen en voornamen van andere gedetineerden
- Lijst individuele regimes (enkel voor personeel)
- Lijst met menu per gedetineerde van sectie
- Intern reglement (enkel in te kijken i/d bib)
- ...

Alle spullen werden gedeponerd bij dir. N[...].”

3.3. Op 10 september 2015 wordt aan verzoeker de tuchtstraf “3 dagen individuele wandeling vanaf 10/09/2015 tot en met 12/09/2015”

opgelegd wegens een inbreuk van de eerste categorie, met name “de opzettelijke aantasting van de orde”. Deze beslissing steunt op de volgende motivering:

“Betrokkene geeft toe verschillende lijsten met namen en voornamen van gedetineerden te hebben ontvreemd alsook het intern reglement dat ter inzage in de bibliotheek ligt. Hij wilde dit allemaal aan zijn advocaat bezorgen. Interne lijsten en reglementen dienen niet verspreid te worden en dit aan niemand. Een milde sanctie wordt uitgesproken.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991) doordat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat hij verschillende lijsten zou hebben “ontvreemd” en “verspreid”. Verzoeker verwijst te dezen naar de betekenis van die termen volgens Van Dale en stelt dat er niet is aangetoond dat er van enige ontvreemding sprake is wanneer de lijsten in kwestie in een openbare prullenbak werden gegoooid. Voorts bemerkt hij dat de gevangenis van de lijsten afstand heeft gedaan van haar zeggenschap over die documenten, zodat ze niet meer voor vervreemding vatbaar zijn. Evenmin is er sprake van verspreiding in de zin als gesteld in het voornoemde woordenboek: wanneer verzoeker de informatie louter aan zijn raadsman verzendt met de opdracht die privacy-schending op te merken aan de Commissie van Toezicht, is er geen sprake van “verspreiden”.

5. Verzoeker herneemt het middel woordelijk in de memorie van wederantwoord. In de laatste memorie benadrukt verzoeker dat hij wel degelijk het vertrouwelijk karakter van de betreffende documenten betwist. Of iets vertrouwelijk is, wordt volgens verzoeker ook bepaald door de manier waarop er

mee wordt omgegaan. Het in een relatief openbare papiermand gooien van documenten strookt niet met het standpunt dat het zou gaan om gevoelige informatie. Door de documenten weg te gooien, heeft de gevangenis haar zeggenschap erover afgestaan, aldus verzoeker.

Beoordeling

6. Verzoeker voert weliswaar de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 doch uit de lezing van het middel blijkt dat hij een schending van de materiële motiveringsplicht beoogt. Het middel wordt dan ook in die zin begrepen en onderzocht.

7. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

De tuchtoverheid heeft bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, zowel op het stuk van de bewezenverklaring als op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten. De tuchtoverheid die zich over het opleggen van een tuchtstraf wegens een bepaald feit moet uitspreken, vermag daarbij niet alleen te steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook op getuigenissen, vermoedens, enz. Indien zoals te dezen, een tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de tuchtoverheid op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten of van de kwalificatie ervan als tuchtvergrijpen. 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 besluit is gekomen.

8. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de gevangenisdirecteur het bewijs van de feiten afleidt uit het tuchtrapport waaromtrent verzoeker, in bijzijn van zijn raadsman, tegenspraak heeft kunnen voeren en uit de verklaringen die verzoeker heeft afgelegd tijdens de hoorzitting die werd georganiseerd voorafgaand aan de bestreden beslissing. In het rapport aan de directeur is te lezen dat verzoeker met zijn uitgaande post een aantal lijsten met gegevens over andere gedetineerden (namen, regimes, menu's) en een intern reglement trachtte te versturen. In het verslag van de hoorzitting is inzake het uithalen van lijsten met de gegevens van gedetineerden uit de papierbak het volgende te lezen: "ik heb ze daar uitgehaald niet ontvreemd van de chef".

Door in die feitelijke context te oordelen dat verzoeker heeft toegegeven "verschillende lijsten met namen en voornamen van gedetineerden te hebben ontvreemd", blijft de tuchtoverheid binnen de perken van haar beoordelingsbevoegdheid van de verklaringen en bekentenissen van verzoeker om tot het bewijs van het ten laste gelegde tuchtvergriep te besluiten. Voorts maakt de enkele omstandigheid dat de tuchtoverheid de betrokken documenten heeft weggegooid in een papierbak binnen de gevangenis, op zich niet dat er geen sprake meer kan zijn van het vervreemden van die documenten die niet aan verzoeker toebehoren, zodat de tuchtoverheid niet buiten haar beoordelingsbevoegdheid van het bewijs van de tuchtfeiten is getreden door het feit van documenten uit de papierbak te halen met het oogmerk om ze te bezorgen aan verzoekers raadsman, te kwalificeren als het vervreemden van documenten. Voorts gaat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten door het (pogen van het) bezorgen van interne documenten aan verzoekers advocaat te kwalificeren als een vorm van niet-toegelaten verspreiding. Verzoekers semantische uiteenzetting over de betekenis van het begrip "ontvreemden" en "verspreiden", alsook zijn beschouwingen betreffende de vertrouwelijke aard van die documenten, geven

weliswaar blijkt van een eigen feitelijke beoordeling van de feiten, maar verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de tuchtoverheid in verband met de beoordeling ervan, tot een conclusie is gekomen die de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid te buiten zou gaan.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij de grenzen van de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door de aan verzoeker ten laste gelegde feiten te kwalificeren als een tuchtvergrijp.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel “doordat de bestreden beslissing steunt op een onevenredige interpretatie van de privacy-verplichtingen naar gedetineerden toe voor zover die plichten rusten op de inrichting en haar personeel, dan wel op verzoeker”. Volgens verzoeker legt het zorgvuldigheidsbeginsel aan de gevangenisdirectie de verplichting op om zorgvuldig en delicaat om te gaan met informatie waarvan zijzelf oordeelt dat die gevoelig is en verbiedt het redelijkheidsbeginsel het beteugelen van een dreigende privacyschending waar de inrichting zelf aan de oorsprong van ligt. Verzoeker meent dat de manier waarop de inrichting zelf omgaat met de lijsten, waarvan niet wordt betwist dat deze in een “openbare prullenbak” lagen, in schril contrast staat met de wijze waarop zij de gevoeligheid van de informatie hanteert om een tuchtsanctie te rechtvaardigen. Volgens verzoeker wordt met twee maten en gewichten gemeten nu zijn gedrag in wezen niet echt verschilt van de manier waarop bepaalde personeelsleden van de inrichting met dezelfde informatie omgaan.

11. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat hij in het middel “de manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing” wil aanduiden en detailleert hij dat het niet redelijk verantwoord is om op grond van een eigen voorafgaande onzorgvuldigheid het verzoeker kwalijk te nemen wanneer die de weggegooiden papieren tot de zijne maakt, alsook dat hij op het verkeerde been werd gezet nopens de houding van de gevangenis over zulke documenten.

In de laatste memorie oordeelt verzoeker dat een waarschuwing te dezen zeker voldoende zou zijn geweest en maakt hij zich sterk dat een bijzonder grote meerderheid aan directies op die manier zou hebben gehandeld in de voorliggende omstandigheden.

Beoordeling

12. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordeling - of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn

wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

13. Uit de behandeling van het eerste middel is reeds gebleken dat de tuchtoverheid de grenzen van de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door het handelen van verzoeker te kwalificeren als een tuchtvergrijp. Voorts maakt verzoeker niet aannemelijk dat de tuchtoverheid de concrete omstandigheid van verzoekers handelen - met name verzoekers stelling geuit tijdens de hoorzitting dat “als het niet de bedoeling is dat deze documenten onvreemd worden moeten ze niet in een openbare vuilbak gedeponereerd worden” - niet bij haar onderzoek van de feiten en de kwalificatie ervan heeft betrokken. Zo blijkt uit het hoorverslag dat de gevangenisdirecteur op verzoekers standpunt heeft geantwoord “dat de namen worden geweten door gedetineerden intern [hem] niet uit[maakt]”, maar “wel als de namen naar buiten worden gebracht”. Verzoeker betwist zulks niet. Ook blijkt dat de omstandigheden van verzoekers handelen mee werden beoordeeld bij de strafmaat, nu in de bestreden beslissing is gesteld dat een milde tuchtstraf wordt uitgesproken. Een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel ligt derhalve niet voor.

Wat de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, leidt het eigen standpunt dat elke redelijke inrichting in de eerste plaats zichzelf in vraag had gesteld en de interne werking had verbeterd, op zich niet tot de conclusie dat de opgelegde tuchtstraf de grenzen van de redelijkheid overschrijdt.

14. Inzake de voor het eerst in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie geuite kritiek en aangevoerde grieven, toont verzoeker niet aan dat hij die niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel.

15. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig oktober tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques