**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 240.913 van 6 maart 2018**
**in de zaak A. 215.436/XIV-36.337**

In zake : Francis VEYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Miroir
kantoor houdend te 8400 Oostende
Brusselstraat 9a
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 31 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van "het besluit op 30-1-2015 om 11 uur genomen door FOD Justitie, Directoraat-Generaal EPI, Gevangenis Gent, […], waarbij een tuchtsanctie werd opgelegd van 2 maanden afgezet in ploeg, mag werken in werkhuis met uitstel voor een duur van 2 maanden […]."

*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 14 juni 2017.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathalie Brys, die *loco* advocaat Yves Miroir 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 Gent.

3.2. Op 27 januari 2015 wordt lastens verzoeker een rapport aan de directeur opgesteld waarin het volgende wordt vastgesteld:

> "Zijn de volgende feiten vastgesteld: Na het vermoeden van drugshandel binnen het werkhuis waren we reeds een paar dagen Feys Francis, [J.M.] en [M.M.] extra in het oog aan het houden.
>
> Toen Feys Francis naar het toilet ging in wh2 en na een tijdje terug naar buiten kwam, deed hij teken naar [J.M.] en [M.M.], waarop zij alle twee vlug in het wc gingen.
>
> Ik ben gaan kijken naar het wc en zowel [J.M.] als [M.M.] verschoten toen ik binnen kwam. Ze stonden samen aan het venster en ik zag dat [M.M.] iets weg stopte in zijn kledij.

Na de controle in het bad bleek dat [M.M.] drugs bij zich had."

Op dezelfde dag wordt aan verzoeker een voorlopige maatregel opgelegd van verplicht verblijf op cel tot aan de hoorzitting, en wordt hem meegedeeld dat een tuchtprocedure met betrekking tot de feiten vermeld in voorgaand rapport wordt opgestart.

3.3. Op 30 januari 2015 vindt een hoorzitting plaats waarbij verzoeker wordt bijgestaan door een raadsman.

Op dezelfde dag wordt aan verzoeker de tuchtstraf "afgezet in ploeg, mag werken in werkhuis" opgelegd, met uitstel van twee maanden mits de gedetineerde zich onthoudt van nieuwe tuchtrechtelijke inbreuken. Deze beslissing steunt op de volgende motivering:

> "gelet op artikel 129 basiswet: inbreuken van eerste categorie
> gelet op de feiten: zie RAD, die volgende tuchtrechtelijke inbreuk vormen:
> het bezit van of de handel in door of krachtens de wet verboden voorwerpen of substanties
> […]
> Motivering van de beslissing:
> Hoewel de betrokkene enige betrokkenheid formeel ontkent, is het personeel dat de vaststellingen heeft gedaan ook formeel: er werden tekens uitgewisseld tussen het drietal ([J.], [M.] en betrokkene) die duidelijk betrekking hadden op het uitwisselen van drugs. Ten alle prijze dient het gebruik en/of de handel van verboden middelen een stop toegeroept te worden. De sanctie beoogt in de eerste plaats het beperken van de bewegingsvrijheid van betrokkene. Hij kan verder een job blijven uitoefenen, weliswaar één die hem minder bewegingsruimte biedt.
> Betrokkene weigert het aanbod en stelt dat dergelijk ander werk niets voor hem is."

Dit is de bestreden beslissing.

*IV. Onderzoek van de middelen*

*A. Eerste middel*

*Uiteenzetting van het middel*

4. Verzoeker zet in het verzoekschrift het eerste middel als volgt uiteen:

> "De tuchtprocedure lijkt weinig geregeld, behalve dat alles snel moet gaan. Er is geen dossier dat vooraf ingekeken kan worden, de ganse zitting duurt enkele minuten, de raadsman wordt onderbroken, het arsenaal straffen ligt niet vast en dit geeft aanleiding tot willekeur, sommige straffen zijn al lopend, terwijl de procedure nog moet komen. Dikwijls worden er collectieve straffen gegeven. Hier heeft iemand drugs bij zich. Vermoedelijk werden drie gedetineerden gestraft. Waarom wordt de politie er niet bij geroepen? Enige willekeur is niet uitgesloten. De beroepsprocedure is ook onduidelijk en iemand die zonder meer 'Beroep' aantekent, krijgt nul op het rekwest. De procedure zou binnenkort 'geregeld' worden. Dit alles in strijd met artikel 7 EVRM (geen straf zonder Wet) en artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces o.m., niet beperkend 6.3.b.)."

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker op de stelling van de verwerende partij dat de tuchtprocedure overeenkomstig de basiswet van 12 januari 2005 'betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden' (hierna: de basiswet) werd gevoerd, dat de procedure niet werd gevolgd. Verzoeker is van oordeel dat het een "mager" dossier betreft, dat stukken ontbreken, dat men niet weet wie wat zegt omdat er geen confrontaties zijn en dat er geen camerabeelden zijn, hoewel die beschikbaar zijn. Voorts stelt verzoeker dat in de bestreden beslissing weliswaar de rechtsmiddelen worden vermeld, maar dat niemand kan zeggen hoe een procedure bij de rechtbank van eerste aanleg wordt ingeleid. De administratie voor de tucht zou zelf in het duister tasten aangezien men aan verzoekers raadsman al heeft gezegd dat er een reglement per gevangenis is en per afdeling, vertaald in heel wat talen maar niet bestemd voor de raadslieden, terwijl dit niet klopt.

In de mate de verwerende partij stelt dat artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de

Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 juni 1950 te Rome en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 (hierna: het EVRM) niet van toepassing zou zijn, meent verzoeker dat de Raad van State in het verleden reeds heeft geoordeeld dat straffen als isolatie, ontnemen van werk en dergelijke niet onder de noemer administratieve sanctie vallen zodat artikel 6 van het EVRM wel degelijk van toepassing is. Artikel 124 van de basiswet huldigt beginselen die ook in het strafrecht als basisbeginsel gelden zodat niet duidelijk is waarom artikel 6 van het EVRM niet van toepassing zou zijn.

*Beoordeling*

6. In het verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van de artikelen 6 (lid 3, b) en 7 van het EVRM doordat de tuchtprocedure niet deugdelijk is geregeld en aldus enige willekeur niet is uitgesloten.

*De schending van artikel 6 van het EVRM*

7. De waarborgen vervat in artikel 6 van het EVRM zijn op verzoeker van toepassing "bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging".

Te dezen situeert verzoeker zijn middel in het penale luik van die bepaling, zodat het middel vanuit dat oogpunt wordt onderzocht.

8. In beginsel betreft het penitentiair contentieux geen bepaling van de gegrondheid van een tegen de betrokkene ingestelde "vervolging" in de zin van het voormelde penale luik van artikel 6 van het EVRM (in die zin: Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) (Grote Kamer), 3 april 2012, Boulois t. Luxemburg, punt 85). Artikel 6 van het EVRM zal derhalve enkel van toepassing zijn in het penitentiair tuchtrecht indien die straf voldoet aan de eis van strafvervolging.

Volgens een vaste rechtspraak van het EHRM zijn ter bepaling of op de tuchtvordering en de penitentiaire tuchtstraf het penale luik van artikel 6, lid 1 van het EVRM toepasselijk is, drie criteria relevant, gewoonlijk de "Engel-criteria" genoemd (zie in het bijzonder EHRM (Grote Kamer), 8 juni 1976, Engel e.a. t. Nederland, punten 80‑82 en EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, Zolotoukhine t. Rusland, punt 53)), zoals toegepast in de context van het gevangeniswezen (*cf*. EHRM 28 juni 1984, Campbell en Fell t. Verenigd Koninkrijk, punten 68-69 en EHRM 20 januari 2011, Payet t. Frankrijk, punt 94; EHRM 10 november 2011, Plathey t. Frankrijk, punt 62): 1) de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht; 2) de aard van de inbreuk, en 3) de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd. De tweede en derde criteria zijn alternatief en niet noodzakelijkerwijs cumulatief, zij het dat een cumulatieve benadering mogelijk is indien de analyse van elk criterium afzonderlijk niet toelaat een duidelijke conclusie aan te reiken over de vraag naar het bestaan van een "strafvervolging" (zie onder meer EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, Zolotoukhine t. Rusland, punt 53; EHRM 14 januari 2014, Muslija t. Bosnië en Herzegovina, punt 26, met verdere verwijzingen).

9. Aan verzoeker is een tuchtstraf opgelegd zoals bepaald in artikel 133, 6°, van de basiswet, met name het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband, voor de hiervoor vermelde tuchtrechtelijke inbreuken van eerste categorie in de zin van artikel 129 van de basiswet (*supra*, punt 3.3.). Artikel 143, § 4, van de voormelde wet voorziet dat deze straf met uitstel kan worden opgelegd, zoals te dezen is gebeurd.

Het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband is een bijzondere tuchtsanctie die voor een maximumduur van dertig dagen kan worden opgelegd voor een inbreuk van de eerste categorie en van vijftien dagen voor een inbreuk van de tweede categorie, mits er een verband is met de aard of de omstandigheden van de tuchtrechtelijke inbreuk. Voorts strekt het tuchtregime ertoe de orde en de veiligheid te vrijwaren met eerbiediging van de waardigheid, het zelfrespect en de individuele en sociale verantwoordelijkheid van

de gedetineerden (artikel 122, eerste lid, van de basiswet; *cf.* EHRM 3 juli 2012, Lewandowski t. Polen, punt 28).

Aangaande het eerste Engel-criterium, moet worden opgemerkt dat, in het licht van de autonomie van het tuchtrecht ten opzichte van het strafrecht (GwH 16 februari 2012, nr. 20/2012, punt B.2.), de in de basiswet vastgestelde maatregelen internrechtelijk niet worden geacht strafrechtelijk van aard te zijn.

Wat de toetsing betreft aan het tweede Engel-criterium - dat volgens het EHRM het belangrijkste is (EHRM (Grote Kamer) 23 november 2006, Jussila t. Finland, punt 38) - blijkt dat de tuchtprocedure niet een strafrechtelijk feit tot voorwerp heeft. Zij strekt ertoe de orde en de veiligheid te vrijwaren met eerbiediging van de waardigheid, het zelfrespect en de individuele en sociale verantwoordelijkheid van de gedetineerden (artikel 122, eerste lid, van de basiswet). Voorts blijkt uit de hiervoor aangehaalde bestreden beslissing (*supra*, punt 3.3.) dat verzoeker het voorwerp uitmaakt van een tuchtprocedure voor het plegen van tuchtrechtelijke inbreuken van de eerste categorie. Deze tuchtvergrijpen betreffen niet alle burgers, maar richten zich slechts tot een beperkte categorie van personen - met name de gedetineerden zoals omschreven in artikel 2, 4°, van de basiswet - hetgeen duidt op de tuchtrechtelijke aard van de sanctie (EHRM 21 februari 1984, Ozturk t. Duitsland, punt 53). Tot slot volstaat de enkele omstandigheid dat de inbreuken zowel het voorwerp kunnen uitmaken van penitentiaire tucht- als van strafrechtelijke vervolgingen op zich niet om te besluiten dat te dezen artikel 6 van het EVRM van toepassing is op de voorliggende tuchtstraf (EHRM 8 november 2007, Štitić t. Kroatië, punt 60).

Wat tot slot het derde Engel-criterium betreft, blijkt niet dat de aan verzoeker opgelegde tuchtstraf van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband, hoewel aldus een nieuw element wordt toegevoegd aan de strafuitvoering, op een of andere wijze de opsluiting van verzoeker in de gevangenis verlengt (*cf.* EHRM 8 november 2007, Štitić t. Kroatië, punt 56; EHRM 20 januari 2011, Payet t. Frankrijk, punt 98; EHRM 10 november 2011,

Plathey t. Frankrijk, punt 66). De opgelegde sanctie beperkt weliswaar verzoekers bewegingsruimte gedurende maximaal dertig dagen maar verbiedt hem niet, zoals blijkt uit de hiervoor aangehaalde bestreden beslissing (*supra*, punt 3.3.), een andere job uit te oefenen, en verzwaart aldus evenmin in ernstige mate verzoekers detentievoorwaarden. Bovendien wordt de zwaarte van de sanctie verminderd doordat zij is uitgesproken met uitstel van twee maanden mits de gedetineerde zich onthoudt van nieuwe tuchtrechtelijke inbreuken (in dezelfde zin EHRM 8 november 2007, Štitić t. Kroatië, punten 56 en 61). Tot slot strekt de bestreden beslissing ertoe de orde en de veiligheid te vrijwaren met eerbiediging van de waardigheid, het zelfrespect en de individuele en sociale verantwoordelijkheid van de gedetineerden (artikel 122, eerste lid, van de basiswet) (EHRM 3 juli 2012, Lewandowski t. Polen, punt 28). De aard en de ernst van de aan verzoeker opgelegde tuchtstraf doen derhalve niet besluiten dat ze tot het penale luik behoort.

10. Uit al het voorgaande besluit de Raad van State dat geen van de voormelde criteria, desgevallend alternatief dan wel cumulatief beschouwd, doen besluiten dat de aan verzoeker opgelegde tuchtstraf tot het penale luik van artikel 6 van het EVRM behoort. Het aan verzoeker opgelegde verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband moet aldus worden beschouwd als een sanctie van tuchtrechtelijke aard en valt derhalve niet binnen de werkingssfeer van het geschonden geachte artikel 6 van het EVRM.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat in de mate dat het middel de schending van artikel 6 van het EVRM aanvoert, het faalt naar recht.

Het middel is in die mate ongegrond.

*De schending van artikel 7 van het EVRM*

12. Luidens artikel 7, lid 1, eerste zin, van het EVRM mag niemand worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar

nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.

Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat de beoordeling van het begrip "strafbaar feit" in artikel 7, lid 1 van het EVRM geschiedt aan de hand van dezelfde "Engel-criteria" die worden gehanteerd bij de beoordeling of er sprake is van een strafvervolging in de zin van artikel 6 van het EVRM (EHRM 15 mei 2008, Nadtochiy t. Oekraïne, punt 32; EHRM (Déc.) 24 november 1998, Brown t. Verenigd Koninkrijk; EHRM (Déc.) 17 mei 2016, Société Oxygène Plus t. Frankrijk, punt 43; EHRM 4 oktober 2016, □aja t. Kroatië, punt 86). Indien, zoals te dezen, het geschil niet onder de toepassing valt van het penale luik van artikel 6 van het EVRM, kan het derhalve evenmin worden gekwalificeerd als "strafbaar feit" in de zin van artikel 7, lid 1, van het EVRM (EHRM 23 juli 2009, Bowler International Unit t. France, punt 67; EHRM (Déc.) 17 mei 2016, Société Oxygène Plus t. Frankrijk, punt 43).

13. Uit wat voorafgaat volgt dat in de mate dat het middel de schending van artikel 7 van het EVRM aanvoert, het faalt naar recht.

Het middel is in die mate ongegrond.

*De in latere procedurestukken ontwikkelde argumenten en kritieken*

14. In zoverre verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie nieuwe argumenten en kritieken aanvoert, toont verzoeker niet aan dat hij deze niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Ze kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

*Conclusie*

15. Het eerste middel is ongegrond.

*B. Tweede en derde middel*

*Uiteenzetting van de middelen*

16. Verzoeker zet in het verzoekschrift het tweede middel als volgt uiteen:

> "Schending van artikel 6.1. EVRM en artikel 6.2 en 6.3 EVRM, o.a., niet beperkend, d.
> Zoals uiteengezet verloopt de procedure helemaal niet zoals in een rechtsstaat verwacht. Er is geen dossier ter inzage. De getuigen en andere partijen zouden moeten kunnen ondervraagd worden door diegene die een sanctie kan oplopen of door diens raadsman en er is sprake van machtsoverschrijding of machtsafwending. Indien het om een misdrijf gaat, vermeld in een Wet, de Strafwet en Drugwet hier, zou het onderzoek door bevoegde politiediensten gevoerd moeten worden."

Het derde middel wordt als volgt uiteengezet in het verzoekschrift:

> "Zoals gezegd, kan men niet eens de verklaringen van de andere verdachten lezen of hen confronteren met de feiten. Overal in de gevangenis bevinden er zich camera's, doch deze worden niet nagekeken of wanneer dat gebeurt, zijn de beelden nog nooit aan een gedetineerde of diens raadsman getoond. Opnieuw volledig in strijd met artikel 6 EVRM."

In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker, wat het tweede middel betreft, dat hij een kopie ontving van alle stukken. Voorts stelt hij dat het wel degelijk gaat over een strafrechtelijke inbreuk en dat hij over dezelfde rechten van verdediging moet beschikken als in een strafrechtelijke procedure.

Wat het derde middel betreft, stelt verzoeker in de memorie van wederantwoord dat het verslag een voorgedrukt formulier is, waar nauwelijks plaats is om iets op te zetten of aan te duiden of het nu de gedetineerde is dan wel

diens raadsman die dit of gene heeft gezegd. Volgens verzoeker is het niet de eerste keer dat de raadsman van verzoeker confrontaties, lezen van verklaringen en beelden gevraagd heeft. Het lijkt er volgens verzoeker op dat de tuchtrechtelijke overheid soeverein, almachtig op onaantastbare wijze oordeelt over de bewijzen, rekening houdend met de snelheid waarmee alles moet gaan. Verzoeker betoogt voorts dat de vaststelling dat er teken zou gedaan zijn, niet erg overtuigend is. Hij merkt nog op dat een procedure omwille van valsheid weliswaar mogelijk is, maar dan zou een beambte ontslagen kunnen worden terwijl het enkel om een misverstand zou kunnen gaan.

*Beoordeling*

17. In beide middelen, die samen worden behandeld, situeert verzoeker deze middelen in het penale luik van artikel 6 van het EVRM, zodat zij vanuit dat oogpunt worden onderzocht.

Beide middelen falen in rechte om dezelfde redenen als uiteengezet bij de behandeling van het eerste middel (*supra*, punten 7-10). Er wordt naar verwezen.

18. In zoverre, wat beide middelen betreft, verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord nieuwe argumenten en kritieken aanvoert, toont verzoeker niet aan dat hij deze niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan beide middelen. Ze kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

19. Het tweede en derde middel zijn 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 zes maart tweeduizend achttien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

| | |
|---|---|
| Geert Debersaques, | kamervoorzitter, |
| Kaat Leus, | staatsraad, |
| Patricia De Somere, | staatsraad, |

bijgestaan door

| | |
|---|---|
| Joris Casneuf, | griffier. |

| | |
|---|---|
| **De griffier** | **De voorzitter** |
| **Joris Casneuf** | **Geert Debersaques** |