

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.431 van 26 september 2018
in de zaak A. 216.439/XIV-36.560**

In zake : Patrick VAN DEN BERGH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bianca Aercke
kantoor houdend te 8400 Oostende
Brusselstraat 9a
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 13 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van “het ontbreken van een regelmatig besluit op 12 mei door FOD Justitie, Directoraat-generaal EPI, Gevangenis Gent, [...] waarbij een tuchtsanctie werd opgelegd van het ontnemen van [verzoekers] werk in zijn functie van eerste technische hulp, een vertrouwensjob, door technische beambten en niet door de Heer Directeur”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Bij arrest nr. 234.433 van 19 april 2016 wordt het debat in de zaak heropend en wordt de zaak naar de gewone rechtspleging verwezen.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire 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 21 februari 2018.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Miroir, die *loco* advocaat Bianca Aercke verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Auditeur-generaal 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 ten tijde van de feiten opgesloten in de gevangenis te Gent.

3.2. Met een mondelinge beslissing van 12 mei 2015 wordt een einde gesteld aan verzoekers tewerkstelling binnen de technische dienst van de gevangenis. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging – laattijdige neerlegging en vertrouwelijkheid van de stukken van het administratief dossier

Standpunt van de partijen

4. Op vraag van het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat heeft de verwerende partij met een e-mailbericht van 16 augustus 2017 een ontbrekende pagina 2 van het stuk 1 van het administratief dossier (brief van de directeur van de gevangenis van Gent van 23 juni 2015 aan de directeur-generaal van de Penitentiaire Inrichtingen te Brussel) bijgebracht. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) vraagt de verwerende partij hierbij om die pagina vertrouwelijk te behandelen “teneinde de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personeelsleden te vrijwaren. Indien tegenpartij zou mogen beschikken over het vertrouwelijk stuk kan dit de positie van de betrokken personeelsleden in het gedrang brengen bij de gevangenisbevolking, hetgeen een gevaar inhoudt voor de orde en de veiligheid in de gevangenis.” Zij meent ten slotte “dat de inhoud van het vertrouwelijk stuk niet relevant is voor de zaak die hangende is bij de Raad van State.”

5. Verzoeker betwist in zijn laatste memorie de ontvankelijkheid van het bewuste stuk en dus van het verweer, omdat het dossier niet volledig was en het feit dat het auditoraat zelf heeft moeten vragen om het dossier te vervolledigen, nogmaals de slechte organisatie van de verwerende partij bevestigt. Bovendien kan hij, door de niet-mededeling ervan, niet oordelen over de waarde van het stuk noch waarover het gaat. Volgens verzoeker bewijst het ontbreken van de pagina “de sfeer waarin alles, sinds de feiten in de gevangenis, verloopt” en hij eist dat verweerder minstens meedeelt waarover dit stuk gaat zodat hij met gelijke wapens kan procederen.

Beoordeling

Inzake de laattijdige neerlegging van de ontbrekende pagina

6. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de brief van 23 juni 2015 van de directeur van de gevangenis te Gent bij uittreksel is neergelegd in het administratief dossier. Het vertrouwelijk karakter van een (onder)deel van een neergelegd stuk stelt evenwel op geen enkele wijze de verwerende partij vrij van haar verplichting om het gehele administratief dossier aan de Raad van State voor te leggen. Die neerlegging van dat dossier is voorgeschreven door de regelgeving met als doel het de rechter mogelijk te maken te beslissen op grond van een zo nauwkeurig mogelijke kennis van de feitelijke omstandigheden en de juridische motieven die hebben geleid tot de totstandkoming van de bestreden beslissing.

7. Te dezen blijkt dat de verwerende partij de ontbrekende pagina op verzoek van het auditoraat heeft neergelegd. Het gehele stuk maakt derhalve deel uit van het administratief dossier.

Anders dan hoe verzoeker het ziet en los van de vaststelling dat verzoeker bij de redactie van de memorie van wederantwoord geen kritiek uitte op het ontbreken van de betrokken pagina, volgt hieruit dat de enkele omstandigheid dat de ontbrekende pagina uit het overgelegde administratief dossier niet tijdig werd neergelegd doch slechts na verzoek van het auditoraat, op zich niet leidt tot de niet-ontvankelijkheid van het stuk noch tot de niet-ontvankelijkheid van het verweer door de verwerende partij.

De exceptie is niet gegrond.

Inzake de vertrouwelijkheid van het stuk

8. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van de algemene procedureregeling mag een partij die een stuk indient vragen om het niet ter kennis te brengen van de overige partijen. Luidens artikel 87, § 3, van de algemene procedureregeling wordt het bedoelde stuk “voorlopig afzonderlijk in het dossier van de zaak opgenomen” en paragraaf 4 van dezelfde bepaling leert dat de overige partijen van het stuk kennis mogen nemen “[a]ls het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen”.

Het valt bijgevolg aan de Raad van State toe te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure op alle onderdelen het recht op een eerlijk proces eerbiedigt.

Of een andere partij zich al dan niet uitdrukkelijk verzet tegen het verzoek doet hieraan geen afbreuk. Anders dan hoe verzoeker het ziet, is derhalve de enkele omstandigheid dat hij de betrokken pagina niet te zien krijgt en dus niet kan oordelen over de waarde ervan noch over de inhoud ervan, geen grond om het verzoek om vertrouwelijke behandeling af te wijzen.

9. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die het recht van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

Bij de afweging van het recht van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van andere belangen is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijk karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van dien aard zijn dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen aan de partij die zich op de

vertrouwelijkheid beroept of zelfs aan een derde die niet rechtstreeks in het geding is betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijk karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geviseerde document op een dermate vertrouwelijke wijze moet worden behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen. Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan doen van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontfangen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding ‘vertrouwelijk’ of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

Artikel 87, § 2, van de algemene procedureregeling vereist daarenboven als vormvereiste dat een partij de motieven van haar verzoek uiteenzet “in het processtuk waarbij het bewuste stuk wordt gevoegd”.

10. Het stuk waarvan de vertrouwelijkheid wordt gevraagd, is door de verwerende partij afzonderlijk neergelegd. De vertrouwelijkheid ervan is uitdrukkelijk aangegeven en vermeld in de inventaris en de vraag wordt uitdrukkelijk gemotiveerd in een bijgevoegde nota.

De betrokken pagina betreft een stuk uit een brief die dateert van na de bestreden beslissing en die vertrouwelijke informatie over derden-personeelsleden bevat. Gelet op de inhoud van die informatie neemt de Raad van State aan dat het ontdoen van het vertrouwelijk karakter ervan, de positie van de betrokken personeelsleden in het gedrang kan brengen bij de gevangenisbevolking, hetgeen een gevaar kan inhouden voor de orde en de veiligheid in de gevangenis. Bovendien is - zoals hierna zal blijken uit de

navolgende behandeling van de ontvankelijkheid van het beroep - de beoordeling ervan niet noodzakelijk voor de beslechting van het geschil. Tot slot is de betrokken pagina volledig meegedeeld aan de Raad van State zodat die het stuk desgevallend wel in zijn beoordeling kan betrekken.

Uit wat voorafgaat volgt dat het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is. De vraag tot vertrouwelijke behandeling wordt ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep wat het voorwerp betreft

Standpunt van de partijen

11. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie op van niet-ontvankelijkheid. Zij betoogt dat de bestreden beslissing een individuele ordemaatregel is die niet als sanctie werd opgelegd, maar is bedoeld om de orde en de veiligheid te vrijwaren. Zij verwijst daartoe naar het gegeven dat aan verzoeker geen verbod om te werken werd opgelegd, maar hem integendeel onmiddellijk ander werk werd aangeboden. De bestreden beslissing waarbij verzoeker werd afgezet van zijn werk bij de technische dienst werd duidelijk ingegeven door veiligheids- en voorzichtigheidsoverwegingen. Ze werd opgelegd om de goede werking van de technische dienst te verzekeren zodat het een interne ordemaatregel betreft. De verwerende partij beroept zich ten slotte op de vaste rechtspraak van de Raad van State luidens dewelke die zich niet kan uitspreken over een ordemaatregel.

12. Verzoeker antwoordt in de memorie van wederantwoord dat de Raad van State al in 2005 heeft gesteld dat “isoleren en afnemen van werk geen ordemaatregelen zijn”. Verzoeker acht het “ongelooflijk” dat er nu sprake zou zijn van een ordemaatregel terwijl geen enkele directeur op de hoogte was van de maatregel en er tot aan zijn transfert naar Beveren, geen enkele interne nota in zijn persoonlijk dossier, waar een dergelijke maatregel voor de orde en veiligheid in de gevangenis zou moeten zijn opgenomen, te vinden was. Het aanklagen van

misbruik en corruptie kan volgens verzoeker bezwaarlijk de veiligheid schaden en de maatregel is volgens hem dan ook een straf zonder tuchtprocedure die er bovendien toe heeft geleid dat de technische dienst, die, op enkele rotte appels na, perfect was nu gedesorganiseerd is.

In de laatste memorie voegt verzoeker daar aan toe dat de verwerende partij nergens bewijst hoe veiligheids- en voorzichtigheidsoverwegingen zouden kunnen hebben gespeeld en benadrukt hij dat hij geen oproerkraaiër was. Verzoeker wijst er ook op dat het eerste aanbod van werk pas na twee dagen gebeurde, in een lagere functie, en dat het aanbieden van gelijkaardig werk pas na veertien dagen gebeurde. Volgens verzoeker wilde men hem vernederen, nog los van het loonverlies gedurende veertien dagen.

Beoordeling

13. 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 door de Raad van State in aanmerking.

14. Uit het niet-vertrouwelijke gedeelte van de voormelde brief van 23 juni 2015 blijkt dat de thans bestreden maatregel in ieder geval op 14 mei 2015

door de directeur werd bevestigd, waarbij zij meedeelde dat verzoeker “niet langer kon blijven werken in de technische dienst omwille van de onhoudbaarheid van de situatie”, maar dat “hij onmiddellijk ander werk zou krijgen”. Voorts wordt in het niet-vertrouwelijke gedeelte van die brief gesteld dat verzoeker “zijn rol als gedetineerde-helper te buiten [is] gegaan door zich te stellen tegen de andere technici als iets niet naar zijn zin verliep” en dat hij “door op het terrein van het personeel te komen spanningen deed ontstaan binnen het team van de technische dienst”.

Uit het administratief dossier kan aldus niet worden afgeleid dat de bestreden beslissing zou zijn genomen om verzoeker (disciplinair) te bestraffen.

15. Gelet op het voormelde moet de bestreden beslissing duidelijk als een ordemaatregel worden beschouwd waarmee de goede werking van de gevangenis 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 de veiligheidsmaatregel erin bestaat hem te bestraffen.

16. De argumenten die verzoeker in dat verband aanvoert, voldoen naar het oordeel van de Raad van State niet aan de bewijslast die ter zake op hem rust.

Verzoekers enkele bewering dat (door hem niet nader bepaalde) rechtspraak van de Raad van State in 2005 zou hebben gesteld dat isoleren en afnemen van werk geen ordemaatregelen zijn zonder dat hij ter zake enig concreet

verband legt tussen die zaak uit 2005 met het voorliggende geschil, is te vaag en volstaat op zich niet om te concluderen dat het te dezen zou gaan om een verkapte tuchtstraf. Evenmin toont het enkele feit dat de bestreden beslissing - initieel, want nadien werd ze bevestigd - zou zijn genomen zonder medeweten van de directeur van de gevangenis en dat tot aan zijn transfert naar de gevangenis te Beveren er geen enkele nota te vinden was in zijn dossier, evenmin aan dat het straffen van verzoeker het determinerend motief van de bestreden beslissing zou zijn.

17. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat de bestreden beslissing in werkelijkheid uitsluitend of hoofdzakelijk ertoe strekt hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen.

De bestreden beslissing is een maatregel van inwendige orde die niet het voorwerp kan uitmaken van een annulatieberoep.

18. De exceptie is gegrond.

Het beroep tot nietigverklaring is niet-ontvankelijk.

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 september tweeduizend achttien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques