

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.750 van 15 oktober 2019
in de zaak A.225.389/XIV-37.740**

In zake : Kenny MEIRLAEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Van Kelecom
 kantoor houdend te 3582 Koersel
 Hoekstraat 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
met kantoren te 1000 Brussel
Waterloolaan 115
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gevangenisdirecteur van de gevangenis te Leuven Centraal van 17 april 2018 waarbij aan verzoeker de tuchtstraf wordt opgelegd van 30 dagen afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruime van 14 april 2018 tot en met 14 mei 2018, alsook “10 strafpunten m.b.t. [...] een verblijf in het tussenregime” en van “het systeem van toekenning van strafpunten waarin de directie van de gevangenis Leuven Centraal voorziet n.a.v. een tuchtsanctie.”

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 overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2019.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die *loco* advocaat Michiel Van Kelecom verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 Leuven-Centraal.

3.2. Op 17 april 2018 wordt aan verzoeker de tuchtstraf opgelegd van 30 dagen afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruime van 14 april 2018 tot en met 14 mei 2018 tot 18 uur, met glasbezoek.

3.3. Met een rapportbriefje van 4 mei 2018 wordt aan verzoeker meegedeeld dat hij op 17 april 2018 tien punten heeft gekregen, “gelet op een tuchtrechtelijke inbreuk.”

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Verzoeker vordert de nietigverklaring van drie beslissingen:

1° de beslissing waarbij aan verzoeker de tuchtstraf wordt opgelegd van 30 dagen afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruime van 14 april 2018 tot en met 14 mei 2018 tot 18 uur, met glasbezoek (zie *supra*, punt 3.2), hierna de eerste bestreden beslissing genoemd;

2° de beslissing waarbij aan verzoeker in het kader van een puntensysteem tien punten werden opgelegd (zie *supra*, punt 3.3.), hierna de tweede bestreden beslissing genoemd;

3° en *in fine* van het verzoekschrift, “het systeem van toekenning van strafpunten waarin de directie van de gevangenis Leuven Centraal voorziet n.a.v. een tuchtsanctie”. Dit is de derde bestreden beslissing.

V. Toepassing van de korte debattenprocedure

Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie inzake de eerste bestreden beslissing

Uiteenzetting van de exceptie

5. De verwerende partij komt in de memorie van antwoord bij de bespreking van de door verzoeker aangevoerde middelen tot de vaststelling dat alle middelen die verzoeker ontwikkelt, enkel en alleen zijn gericht tegen de beslissing tot het systeem van het toekennen van punten voor het tussenregime. Nergens worden argumenten of middelen aangebracht tegen de tuchtsanctie.

6. In de memorie van wederantwoord gaat verzoeker niet in op deze kritiek.

Beoordeling

7. Het auditoraat komt in het verslag op beredeneerde wijze tot de volgende beoordeling:

“Met de verwerende partij moet echter worden vastgesteld dat alle middelen die in het verzoekschrift worden ontwikkeld, enkel en alleen gericht zijn tegen de beslissing van de directie van de gevangenis van Leuven-Centraal van 14 augustus 2018 waarbij hem in het kader van het systeem van toekenning van strafpunten die leiden tot verlies van de gunst van het open regime 10 strafpunten worden opgelegd alsook van dit systeem van toekenning van strafpunten zelf. Bij elk van de middelen die worden aangevoerd, stelt de verzoekende partij in fine van het middel dat de verzoekende partij met het middel de nietigverklaring vordert van het systeem van toekenning van strafpunten m.b.t. een verblijf in het tussenregime. Geen van de middelen kan dan ook tot de nietigverklaring leiden van de eerste bestreden beslissing, namelijk de beslissing [...] tot het opleggen van een tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte gedurende 30 dagen. Nochtans is een annulatieberoep slechts ontvankelijk wanneer minstens één ontvankelijk rechtsmiddel tegen de bestreden beslissing wordt aangevoerd. Immers, artikel 2, § 1, 3°, 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: het algemeen procedurereglement) vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. Onder ‘middel’ in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement wordt verstaan: een voldoende duidelijke omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden. Het verzoekschrift dient ten minste één ontvankelijk middel te bevatten. Het ontbreken van een middel in het verzoekschrift heeft de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk voor zover het is gericht tegen de beslissing [...] tot het opleggen van een tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte gedurende 30 dagen.”

8. Ter terechtzitting, dit is bij de eerste procedurele gelegenheid die zich voor verzoeker in het kader van de toegepaste procedure van artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement daarvoor aanbood, heeft hij niets daartegen ingebracht.

In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het beroep niet ontvankelijk wat de eerste bestreden beslissing betreft.

B. Ambtshalve exceptie inzake de tweede en derde bestreden beslissing

Beoordeling

9. Het auditoraat komt in het verslag ambtshalve en op beredeneerde wijze tot de beoordeling dat in de mate dat verzoeker de nietigverklaring vraagt van de tweede en derde bestreden beslissing, het beroep om de hierna vermelde redenen evenmin ontvankelijk is:

“Principes

[...] Een maatregel van interne orde die uitsluitend of hoofdzakelijk ingegeven is door bezorgdheid voor de veiligheid of een streven naar voorzichtigheid en die door de overheid genomen wordt om te zorgen voor de goede werking van een strafinrichting en de handhaving van de orde, blijkt een loutere maatregel van interne orde te zijn die in beginsel niet vernietigd kan worden. De zaken liggen evenwel anders wanneer blijkt dat die maatregel in feite een verkapte tuchtstraf is, zoals het geval was in het arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, De Smedt, nr. 116.899 van 11 maart 2003, of wanneer die opgevat wordt als een ordemaatregel die getroffen is wegens het gedrag van de gedetineerde en leidt tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop hij zijn rechten kan uitoefenen, waarbij aan deze beide voorwaarden voldaan moet zijn. Om een maatregel van interne orde te kunnen bestempelen als hetzij een verkapte tuchtstraf, hetzij een ordemaatregel waartegen beroep ingesteld kan worden, dienen, geval voor geval, de omstandigheden nagegaan te worden die tot het treffen van die maatregel hebben geleid. Wat de eerste mogelijkheid betreft, wordt de vraag of een maatregel al dan niet van tuchtrechtelijke aard is, beoordeeld in het licht van de teneur van de handeling, de omstandigheden waarin die handeling gesteld is, de vraag of het gedrag van de gedetineerde al dan niet als slecht bestempeld is, de kwestie of al dan niet de wil te kennen gegeven is om zulk gedrag te bestraffen en de gevolgen ervan voor de rechten van de gedetineerde. Bij de tweede mogelijkheid dient onderzocht te worden of de overheid een ordemaatregel getroffen heeft die niet alleen wegens het gedrag van de gedetineerde genomen is, maar bovendien als zwaar beschouwd kan worden doordat ze een aantasting inhoudt van zijn rechten en zijn rechtstoestand.

De beoordeling van de vraag of de ordemaatregel een verkapte tuchtstraf is

[...] Met de bestreden maatregel van het puntensysteem in Leuven-centraal wordt een ordemaatregel opgelegd van verlies van het verblijf in open regime wanneer 10 strafpunten verzameld zijn. Uit de uiteenzetting van de verwerende partij blijkt dat deze maatregel wordt opgelegd op grond van de motieven dat de

betrokken gedetineerde een te hoge druk legt op de beheersbaarheid van het goede leefklimaat in het open deurregime. Hieruit blijkt dat de bestreden maatregel niet in een bestraffend kader moet worden gesitueerd, maar in een veiligheidskader waarmee de goede werking van de instelling wordt verzekerd. [Verzoeker] kadert het tussenregime zelf ook in een veiligheidskader, weze het in de bijzondere veiligheidsmaatregelen die ingevolge artikel 110 van de basiswet [van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’, (hierna de basiswet)] kunnen worden opgelegd. 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 maatregel 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 ordemaatregel erin bestaat hem te bestraffen. De argumenten van verzoeker voldoen niet aan de bewijslast die ter zake op hem rust. Het enkele argument dat de strafpunten worden opgelegd naar aanleiding van een tuchtsanctie volstaat niet om aan te nemen dat de ordemaatregel erin bestaat hem te bestraffen.

In casu kan dan ook uit geen enkel stuk van het administratief dossier worden opgemaakt en toont verzoeker evenmin aan dat de omstreden maatregel van het puntensysteem er uitsluitend of hoofdzakelijk toe zou strekken hem te straffen en bijgevolg een verkapte tuchtmaatregel zou zijn.

De beoordeling van de wijziging in de manier waarop de rechten van verzoeker worden uitgeoefend

[...] De bestreden maatregel is weliswaar getroffen wegens het gedrag van verzoeker, maar verzoeker maakt niet aannemelijk dat die leidt tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop hij zijn rechten kan uitoefenen. Met de bestreden beslissing verliest verzoeker de gunst van het verblijf op een open regime in de gevangenis te Leuven-centraal. Zoals artikel 48 van de basiswet bepaalt, vindt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf in beginsel plaats in een gemeenschapsregime of in een regime van beperkte gemeenschap. In een regime van beperkte gemeenschap worden de gedetineerden in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten en daarbuiten houden zij zich op in hun toegewezen verblijfsruimte. Een gedetineerde ontleent aan de basiswet geen recht om te verblijven in een open regime. Een open regime, zoals dat blijkbaar wordt toegepast in de gevangenis van Leuven-centraal, is een gunstregime waarbij de celdeur wordt geopend zodat gedetineerden bij elkaar op bezoek kunnen, gebruik kunnen maken van de ontspanningsmogelijkheden en dergelijke. De overplaatsing van verzoeker van het open regime naar een gesloten regime houdt enkel in dat verzoeker de hierboven vermelde gunsten verliest, maar hij geniet nog steeds alle rechten zoals voorzien in de basiswet, zoals de verwerende partij uiteenzet in haar memorie van antwoord. Het verblijf op een gesloten regime brengt geenszins automatisch de toepassing mee van één van de controle- of veiligheidsmaatregelen, vermeld in de artikelen 107 tot 118 van de basiswet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de tweede bestreden beslissing, namelijk de toekenning aan verzoeker van strafpunten in het kader van het puntensysteem van toepassing in Leuven-centraal en het puntensysteem op zich een maatregel van inwendige orde is die niet het voorwerp kan uitmaken van een annulatieberoep. Het beroep gericht tegen de tweede en derde bestreden beslissing is onontvankelijk.”

10. Ter terechtzitting, dit is bij de eerste procedurele gelegenheid die zich voor verzoeker in het kader van de toegepaste procedure van artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement daarvoor aanbood, heeft hij niets daartegen ingebracht.

In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het beroep niet ontvankelijk wat de tweede en de derde bestreden beslissing betreft.

C. Conclusies

11. Het beroep is in zijn geheel niet ontvankelijk.

12. Het auditoraat heeft terecht gemeend dat de zaak met korte debatten een oplossing kan krijgen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques