

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 258.048 van 29 november 2023

in de zaak A. 237.568/IX-10.149

In zake: het INRICHTINGSHOOFD VAN DE GEVANGENIS VAN
MERKSPLAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

XXXX

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 oktober 2022, strekt tot de
nietigverklaring van beslissing BC/22-0005 van de beroepscommissie bij de
centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen van 26 september 2022.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 15.120 van 28 november 2022 is het
cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie
ingediend.

Eerste auditeur Frédéric Vanneste heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Dewaele, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een andersluidend 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. De beroepscommissie bij de centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen heeft in de bestreden beslissing de volgende samenvatting van de feiten gegeven:

“Geïntimeerde [*thans*: de verwerende partij] is geïnterneerd in de gevangenis van Merksplas.

Op 23 november 2021 werd er een rapport aan de directeur (hierna ook ‘RAD’) opgesteld, dat luidt als volgt:

‘Omdat [geïntimeerde] van de dokter geen nieuwe puffer kreeg (hij moet een maand toe komen en na 10 dagen zou de puffer leeg zijn) begon hij verpleegkundige V.D. te bedreigen en uit te schelden voor kutwijf.

Ik stond er langs indien het uit de hand ging lopen. Toen ik de deur terug op slot deed riep hij mij, ‘Hé ik moet mijn puffer hebben of ik breek het hier af!’ ik vroeg hem even te wachten zodat ik bij de dokter kon informeren. Dat vatte hij verkeerd op en begon mij te bedreigen.

Verschillende keren uitgelegd dat ik de dokter nog snel ging zien voor hij weg zou zijn.

Daarom ging ik ten rade bij PBAP J.M. deze wou in gesprek gaan met (geïntimeerde) maar (geïntimeerde) begon direct te dreigen met fysiek geweld. ‘Als B. binnenkomt slaag ik hem op zijn oog’. Hierop heeft PBAP J.M. gezegd dat hij te ver is gegaan en dat hij zijn job als schrijver kwijt was.’

Geïntimeerde werd daags nadien tevens ontslagen in zijn vertrouwensfunctie op paviljoen C, onder volgende motivering:

‘(geïntimeerde) was het oneens met een beslissing van de dokter. Hiervoor heeft hij eerst een verpleegkundige bedreigd en uitgescholden.

Even later heeft hij ook nog gedreigd met fysiek geweld tegen een collega PBA. Dit gedrag kunnen we niet aanvaarden van iemand met de vertrouwensfunctie van schrijver en daarom hebben we beslist om de samenwerking met de man stop te zetten.’

Vervolgens werd hem meegedeeld dat er een tuchtprocedure zou worden opgestart.

Op 26 november 2021 vond vervolgens de tuchtrechtelijke hoorzitting plaats, in het bijzijn van zijn raadsman.

Diezelfde dag volgde een tuchtbeslissing van 7 dagen afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte (hierna ‘ATV’), wegens de opzettelijke aantasting van de fysieke integriteit van personen of de bedreiging daarmee.

De tuchtbeslissing werd gemotiveerd als volgt:

Betrokkene geeft toe dat hij dreigende taal sprak (art 129 ^o1 Basiswet). Hoewel hij dit wijt aan de manier waarop hij aangesproken werd, zijn er andere manieren om zaken aan te kaarten. Dreigen met fysieke agressie kan immers niet door de beugel waardoor een gepaste sanctie zich opdringt. Betrokkene is geïnterneerd, alsnog bracht hij een samenhangend verhaal over de feiten en bracht hij beweegredenen naar voor als reden voor zijn gedrag. Uit dit alles blijkt dat betrokkene voldoende bewust was van hetgeen gebeurde.

Geïntimeerde diende klacht in tegen de ontslagbeslissing en de navolgende tuchtbeslissing bij de Klachtencommissie, die beide beslissingen vernietigde.”

3.2. Op 26 september 2022 verklaart de beroepscommissie het beroep van huidig verzoeker in cassatie ongegrond, zodat de vernietiging van de tuchtbeslissing en van de ontslagbeslissing gehandhaafd blijft.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is gericht tegen de beoordeling van de beroepscommissie, in zoverre zij uitspraak doet over het beroep tegen de tuchtbeslissing.

Het middel is genomen uit de schending van de artikelen 6 en 1138, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 149 van de Grondwet, artikel 144 *iuncto* artikel 167, § 1, en artikel 158, § 2, *iuncto* artikel 162, § 3, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (“basiswet”) en van het algemeen rechtsbeginsel van de eerbiediging van het recht van verdediging.

Het middel omvat vier onderdelen:

“II.1.1. Eerste onderdeel

1. Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van zijn tuchtbeslissing verwerpt enkel omdat de Raad van State in zijn arresten nr. 247.098 van 20 februari 2020, nr. 237.038 van 16 januari 2017, nr. 238.815 van 13 juli 2020 en nr. 251.295 van 22 juli 2021 en de Beroepscommissie in haar uitspraak BC/21-0149 hebben beslist dat de tussenkomst van een arts-psychiater noodzakelijk is vooraleer de directeur kan onderzoeken en motiveren of een tuchtrechtelijke inbreuk een geïnterneerde effectief kan worden toegerekend in het licht van de overige elementen in het dossier, zonder zich de motieven van deze beslissingen eigen te maken en zonder zich te beroepen op een rechtsregel die een dergelijke verplichting inhoudt; Terwijl artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechters in de zaken die aan hun oordeel zijn onderworpen, geen uitspraak mogen doen bij wege van algemene en als regel geldend beschikking; en terwijl artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de in het Gerechtelijk Wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer deze geregeld worden door niet uitdrukkelijk opgeheven wetbepalingen of door rechtsbeginselen, waarvan de

toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van dit wetboek;

Zodat de bestreden beslissing aan de vermelde arresten van de Raad van State en de eigen uitspraak van de Beroepscommissie de draagwijdte geeft van een algemene en als regel geldende beschikking hetgeen een schending inhoudt van artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek; en de bestreden beslissing in elk geval geen wettigheidscontrole toelaat in verband met de naleving van artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek aangezien uit geen enkel motief van de bestreden beslissing blijkt dat de Beroepscommissie zich de motieven eigen maakt van de aangehaalde rechtspraak, hetgeen een schending inhoudt van artikel 149 van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994.

[...]

II.1.2. Tweede onderdeel

Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van zijn tuchtbeslissing verwerpt op grond dat de verzoekende partij slechts een tuchtbeslissing kan nemen ten aanzien van een geïnterneerde nadat een psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was, terwijl de verwerende partij in zijn klacht enkel opwierp dat hij het heel drastisch vond dat voor de gepleegde feiten zowel een ontslagbeslissing als een tuchtbeslissing werd genomen;

Terwijl krachtens artikel 1138, 2° van het Gerechtelijk Wetboek de rechter niet meer kan toekennen dan werd gevorderd en deze bepaling op de rechtspleging van de Beroepscommissie van toepassing wordt verklaard door artikel 2 van hetzelfde wetboek;

En terwijl uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de Beroepscommissie er toe gehouden was om de klacht op dat punt ambtshalve aan te vullen;

Zodat de Beroepscommissie een zaak heeft onderzocht die niet werd gevorderd en ultra petita uitspraak heeft gedaan, hetgeen een schending inhoudt van artikel 1138, 2° van het Gerechtelijk Wetboek.

II.1.3. Derde onderdeel

1. Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van zijn tuchtbeslissing verwerpt op grond dat de verzoekende partij slechts een tuchtbeslissing kan nemen ten aanzien van een geïnterneerde nadat een psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was, terwijl dit motief door geen van de partijen werd aangevoerd en niet aan bod is gekomen tijdens de rechtspleging voor de Klachtencommissie en de Beroepscommissie en de Beroepscommissie de partijen niet de gelegenheid heeft gegeven om daaromtrent tegenspraak te voeren;

Terwijl dit ambtshalve opgeworpen motief van doorslaggevende aard is geweest om het beroep van de verzoekende partij te verwerpen en het algemeen rechtsbeginsel houdende eerbieding van het recht van verdediging inhoudt dat partijen worden gehoord over de middelen of motieven die een rechter ambtshalve opwerpt;

Zodat de Beroepscommissie haar beslissing heeft gesteund op een ambtshalve opgeworpen motief zonder dat de verzoekende partij werd

uitgenodigd hierover standpunt in te nemen, hetgeen een schending inhoudt van het recht van verdediging.

[...]

II.1.4. Vierde onderdeel

Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van zijn tuchtbeslissing verwerpt op grond dat de verzoekende partij slechts een tuchtbeslissing kan nemen ten aanzien van een geïnterneerde nadat een psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was;

Terwijl de tuchtprocedure, zoals geregeld bij artikel 144 van de Basiswet, bepaalt dat de directeur zich naar aanleiding van de kennisgeving van een mogelijke tuchtrechtelijke inbreuk alle nuttige informatie laat bezorgen voor de beoordeling van de zaak (§ 1, laatste lid), de gedetineerde hoort in zijn middelen van verdediging (§ 5), een beslissing neemt binnen de vierentwintig uren nadat de gedetineerde werd gehoord, waarbij de gedetineerde alleen schuldig kan worden verklaard aan de hem ten laste gelegde tuchtrechtelijke inbreuk wanneer de directeur, op grond van al het bewijsmateriaal waarover hij beschikt, de ten laste gelegde feiten bewezen acht en de daarvoor ter verantwoording geroepen gedetineerde daaraan schuldig acht (§6) en geen enkele rechtsnorm de directeur er toe verplicht om alvorens een beslissing te nemen het advies in te winnen van een arts-psychiater omtrent de geestestoestand van de gedetineerde op het moment van de feiten;

Terwijl artikel 167 § 1 van de Basiswet voorziet dat de bepalingen van de Basiswet ook van toepassing zijn op personen die geïnterneerd zijn;

En terwijl artikel 158 § 2 io 162 § 3 van de Basiswet voorziet dat de Beroepscommissie een klacht gegrond verklaart wanneer ze van oordeel is dat de beslissing waarover geklaagd is of (1°) in strijd is met een in de gevangenis geldend wettelijk voorschrift of met een bindende bepaling van een in België geldend verdrag of (2°) bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, onredelijk of onbillijk moet worden geacht, zonder de Beroepscommissie de bevoegdheid te verlenen om voorwaarden op te leggen die de wet niet heeft voorzien;

Zodat de bestreden beslissing artikel 144 io 167 § 1 van de Basiswet en artikel 158 § 2 io 162 § 3 van de Basiswet schendt door te beslissen dat de directeur pas kan onderzoeken en motiveren of de tuchtrechtelijke inbreuk de geïnterneerde effectief kan worden toegerekend wanneer een psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was.”

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de volgende beoordeling door de beroepscommissie:

“De Klachtencommissie vernietigde de tuchtbeslissing in essentie op grond van een schending van de motiveringsplicht met betrekking tot het moment van de beoordeling van de toerekenbaarheid, zonder als dusdanig uitspraak te doen over de vraag of de directeur voor deze beoordeling het advies van een arts-psychiater nodig had.

De Beroepscommissie is van oordeel dat de Klachtencommissie terecht veel belang hechtte aan de motiveringsplicht, die zich hoe dan ook uitstreckte tot het moment van de feiten en niet slechts tot ‘de toestand ter tuchtrechtelijke hoorzitting’.

In het licht van de boven geciteerde rechtspraak van de Raad van State, oordeelde de Klachtencommissie evenzeer terecht dat het feit dat klager bepaalde feiten niet betwist en zelfs erkent, de directeur niet ontslaat van een motivering met betrekking tot de individuele toerekenbaarheid ‘op het moment van het plegen ervan’.

Appellant kan dan ook niet worden gevolgd waar deze van oordeel is dat de Klachtencommissie ‘de lat te hoog legt’ wat betreft de motiveringsplicht.

De Klachtencommissie laat zich in de beslissing evenwel nog bijkomend ontvallen dat de ‘toets die de directie moet maken’ dient te gebeuren ‘aan de hand van beschikbare documenten, verklaringen en eventuele getuigen die hierover iets kunnen bijbrengen’.

Op grond van boven geciteerde rechtspraak van de Raad van State, is de Beroepscommissie van oordeel dat een voorafgaande beoordeling door een arts-psychiater omtrent de toestand van de geïnterneerde op het moment van het plegen van de tuchtinbreuk in casu noodzakelijk was, opdat de directeur op grond van het voorliggende administratief dossier de toerekenbaarheid in hoofde van geïntimeerde had kunnen toetsen.

Pas wanneer zulk psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was, kon de directie onderzoeken (en motiveren) of de tuchtrechtelijke inbreuk hem effectief kan worden toegerekend in het licht van de overige elementen in het dossier die voorhanden zijn.

De Beroepscommissie verwijst tevens naar haar voorgaande uitspraak BC/21-0149 en het advies van de Nationale [...] Orde der Artsen van 12 december 2020 inzake het ‘uitbrengen van advies door de zorgpsychiater van de gevangenisinstelling over de verantwoordelijkheid van de geïnterneerde in de context van een tuchtprocedure’ en waarin wordt benadrukt dat de tussenkomst van een arts-psychiater op dit punt ‘onontbeerlijk’ is.

Het beroep is ongegrond wat betreft de tuchtbeslissing.”

6. De beroepscommissie beaamt vooreerst het standpunt van de klachtencommissie dat de motiveringsplicht “zich hoe dan ook uitstreckte tot het moment van de feiten en niet slechts tot ‘de toestand ter tuchtrechtelijke hoorzitting’” en dat de omstandigheid “dat klager bepaalde feiten niet betwist en

zelfs erkent, de directeur niet ontslaat van een motivering met betrekking tot de individuele toerekenbaarheid ‘op het moment van het plegen ervan’.

Daaropvolgend, met betrekking tot een “bijkomend[e]” overweging van de klachtencommissie, oordeelt de beroepscommissie dat een voorafgaande beoordeling door een arts-psychiater omtrent de toestand van de gedetineerde op het moment van het plegen van de tuchtinbreuk *in casu* noodzakelijk was.

7. Alzo zijn er twee verwerpingsmotieven, waarvan het tweede weliswaar geënt is op het eerste, maar er toch van te onderscheiden is.

Kritiek op alleen het motief betreffende de noodzaak van een psychiatrisch verslag lijkt dan niet te kunnen volstaan. “[H]oe dan ook”, zo oordeelt immers de beroepscommissie, was een motivering met betrekking tot de individuele toerekenbaarheid op het moment van het plegen van de feiten vereist.

Het middel is in geen van zijn onderdelen gericht tegen deze zelfstandige reden van het oordeel van de beroepscommissie. Het eerste middelonderdeel gaat in tegen het standpunt van de beroepscommissie “dat de tussenkomst van een arts-psychiater noodzakelijk is vooraleer de directeur kan onderzoeken en motiveren of een tuchtrechtelijke inbreuk een geïnterneerde effectief kan worden toegerekend in het licht van de overige elementen in het dossier”; het tweede, het derde en het vierde middelonderdeel betreffen “[de] grond dat de verzoekende partij slechts een tuchtbeslissing kan nemen ten aanzien van een geïnterneerde nadat een psychiatrisch verslag bevestigt dat de geïnterneerde op het moment van de feiten helder en bewust was”.

8. Het ontbreken van grieven gericht tegen het eerste, autonoom en dragend motief van de bestreden beslissing, heeft tot gevolg dat verzoekers loutere kritiek op het tweede, niet noodzakelijke verwerpingsmotief betrekking

heeft op een overtuigend motief. Die kritiek kan bijgevolg niet leiden tot de cassatie van de bestreden beslissing.

9. Het middel is onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het tweede middel is gericht tegen de beoordeling van de beroepscommissie, in zoverre zij uitspraak doet over de ontslagbeslissing.

Het middel is genomen uit de schending van de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 105 en 143, § 3, van de basiswet, artikel 159 van de Grondwet en van het algemeen rechtsbeginsel van de eerbiediging van het recht van verdediging.

Het middel is in de volgende bewoordingen geformuleerd:

“II.2.1. Eerste onderdeel

Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van de ordemaatregel tot afzetting van werk verwerpt op grond dat de ordemaatregel zich voordoet als een verdoken tuchtsanctie en de directeur het cumulverbod uit artikel 143 § 3 van de Basiswet, krachtens hetwelk de tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerden toegewezen verblijfsruimte alleen met uitsluiting van de andere tuchtsancties kan worden opgelegd, heeft omzeild door de verwerende partij te ontslaan op grond van een ordemaatregel van afzetting van werk;

Terwijl, enerzijds, de verwerende partij voor het eerst in zijn schriftelijk verweer van 24 januari 2022 tegen het beroep van de verzoekende partij bemerkt dat ‘zijn werk (werd) ontnomen nog voor enige tuchtbeslissing onder het mom van een ordemaatregel’ en aanvoert dat ‘de tuchtsanctie (...) immers geen verdoken tuchtsanctie (mag) zijn of lijken’ en de Beroepscommissie de verzoekende partij niet de gelegenheid heeft gegeven om daaromtrent tegenspraak te voeren en, anderzijds, het argument van de verwerende partij, dat in essentie procedureel van aard is en betrekking heeft op het feit dat de ordemaatregel onmiddellijk na de feiten werd genomen en niet pas na afloop van de tuchtsanctie, door de

Beroepscommissie ambtshalve werd aangevuld met het motief dat het cumulverbod van artikel 143 § 3 van de Basiswet werd omzeild door zowel een ordemaatregel van afzetting van werk te nemen, wat door de Beroepscommissie als een verdoken tuchtmaatregel wordt beschouwd, en een tuchtsanctie tot afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte en dit ambtshalve aangevulde argument van doorslaggevende aard is geweest om het beroep van de verzoekende partij te verwerpen;

Terwijl het algemeen rechtsbeginsel houdende eerbieding van het recht van verdediging inhoudt dat partijen tegenspraak kunnen voeren over de argumenten die door de wederpartij worden aangevoerd en over de middelen of motieven die een rechter ambtshalve opwerpt;

Zodat de Beroepscommissie haar beslissing heeft gesteund op een ambtshalve aangevuld motief zonder dat de verzoekende partij de gelegenheid heeft gekregen hierover standpunt in te nemen, hetgeen een schending inhoudt van het recht van verdediging.

II.2.2. Tweede onderdeel

Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van de ordemaatregel tot afzetting van werk verwerpt op grond dat de ordemaatregel zich voordoet als een verdoken tuchtsanctie en de directeur het cumulverbod uit artikel 143 § 3 van de Basiswet, krachtens hetwelk de tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerden toegewezen verblijfsruimte alleen met uitsluiting van de andere tuchtsancties kan worden opgelegd, heeft omzeild door de verwerende partij te ontslaan op grond van een ordemaatregel van afzetting van werk;

Terwijl de bewijskracht van de beslissing tot ontslag op het werk door de Beroepscommissie wordt miskend door de beslissing uit te leggen als de bijzondere tuchtsanctie van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband, zoals bedoeld in artikel 133, 6° van de Basiswet, en de Beroepscommissie zodoende aan die beslissing een uitlegging heeft gegeven die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is;

En terwijl, enerzijds, artikel 143 § 3 van de Basiswet voorziet dat tuchtsancties afzonderlijk of cumulatief kunnen worden opgelegd, met uitzondering van de tuchtsanctie van opsluiting in een strafcel en afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte, die alleen kunnen worden opgelegd met uitsluiting van de andere tuchtsancties en, anderzijds, de ordemaatregel tot afzetting van werk geen tuchtsanctie is maar een maatregel die gericht is op het handhaven van de orde en de veiligheid en niet onder het toepassingsgebied valt van artikel 143 § 3 van de Basiswet;

Zodat de bestreden beslissing de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek schendt door de ordemaatregel tot afzetting van werk uit te leggen als een tuchtsanctie van verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband en artikel 143 § 3 van de Basiswet schendt door te beslissen dat de directie de keuze had om ofwel de algemene tuchtsanctie van ATV^[...] op te leggen, ofwel de bijzondere tuchtsanctie

van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband en dat de ordemaatregel tot afzetting van werk niet kan worden gecumuleerd met een tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte.

II.2.3. Derde onderdeel

1. Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van de ordemaatregel tot afzetting van werk verwerpt op grond dat de instructie van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid- tucht- veiligheidsmaatregel voorschrijft om, wanneer er sprake is van een tuchtinbreuk, slechts na afloop van de sanctie te beoordelen of het werk nog beschikbaar is en desgevallend zo nodig een gemotiveerde ontslagbeslissing te nemen;

Terwijl de voormelde instructie niet uitsluit dat feiten tegelijk kunnen leiden tot, enerzijds, de vaststelling van een situatie waarin de gedetineerde niet langer geschikt is voor de arbeidspost (situatie 2, met als onmiddellijk gevolg een ordemaatregel tot afzetting van werk) en, anderzijds, de vaststelling van een tuchtinbreuk (situatie 3, met als onmiddellijk gevolg een tuchtsanctie);

En terwijl de voormelde instructie evenmin bepaalt dat de directeur in geval van een tuchtinbreuk (situatie 3) moet wachten tot na afloop van de tuchtsanctie om desgevallend een ordemaatregel tot afzetting van werk te nemen, aangezien de woorden ‘na afloop van de sanctie’ samen gelezen moeten worden met, enerzijds, ‘het werk nog beschikbaar is’ en, anderzijds, ‘het werk niet meer beschikbaar is’, en bijgevolg enkel betrekking hebben op het tijdstip waarop kan worden beoordeeld of het werk al dan niet nog beschikbaar is, maar de directeur niet verhinderen om onmiddellijk een ordemaatregel tot afzetting van werk te nemen, als hij dat noodzakelijk acht omdat een gedetineerde door het vertonen van bepaald gedrag aantoon niet langer geschikt te zijn voor een bepaald werk;

Zodat de bestreden beslissing de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek schendt door aan de instructie van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid- tucht- veiligheidsmaatregel een uitlegging te geven die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is.

2. Toelichting

De instructie van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel^[...] beschrijft de gevolgen van vier situaties op vlak van arbeid in de gevangenis^[...]. Het betreft de volgende situaties:

1. Het werk is, om welke reden ook, niet langer beschikbaar;
2. De gedetineerde is niet geschikt voor de arbeidspost;
3. De gedetineerde begaat een tuchtinbreuk;
4. De gedetineerde is onderworpen aan een veiligheidsmaatregel met uitsluiting van deelname aan arbeid in gemeenschappelijk verband

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de Beroepscommissie in het algemeen van oordeel is dat de in de instructie beschreven situaties zich niet tegelijk kunnen voordoen:

‘Het is juist in deze instructies dat de administratie haar ruime discretionaire bevoegdheid inzake de toewijzing van arbeid aflijnt aan de hand van drie duidelijk onderscheiden hypothesen.’^[...]

Uit de instructie van 18 juni 2015 blijkt niet dat feiten altijd en exclusief onder de ene of de andere situatie moeten worden ondergebracht en behandeld, noch dat een ordemaatregel tot afzetting van werk enkel kan worden genomen op grond van een situatie die niet (ook) als een tuchtinbreuk kwalificeert. De ene situatie sluit de andere niet uit. Eenzelfde feit kan aanleiding geven tot zowel het ongeschikt vinden van een gedetineerde voor een arbeidspost (situatie 2) als tot het vaststellen van een tuchtinbreuk (situatie 3). De instructie verhindert niet dat de directie beslist om een gedetineerde bij wijze van ordemaatregel af te zetten van werk omdat hij niet geschikt is voor de arbeidspost om redenen die eveneens als een tuchtinbreuk worden beschouwd. Dat is ook conform het huishoudelijk reglement van de gevangenis van Merksplas^[...], waarnaar de ontslagbeslissing uitdrukkelijk verwijst, dat stipuleert: ‘Onverminderd de mogelijkheid om via tuchtsanctie het verbod van deelname aan gemeenschappelijke arbeid op te leggen, kan de tewerkstelling beëindigd worden door een beslissing van de directeur indien de gedetineerde niet beantwoordt aan de voor de arbeidspost gestelde vereisten of indien hij zonder geldige reden afwezig is.’

In het concrete geval dat ter beoordeling voorlag, besloot de Beroepscommissie dat de onmiddellijke ordemaatregel tot afzetting van werk enkel kon worden genomen als er geen tuchtinbreuk was:

‘De tweede hypothese, waar appellant zich thans op wenst te beroepen, betreft een ordemaatregel tot afzetting van werk los van enige tuchtinbreuk.

Daarin wordt deze duidelijk onderscheiden van de derde hypothese, waarin er wél sprake is van een tuchtinbreuk, zoals in casu.’^[...]

Volgens de Beroepscommissie diende de directeur te handelen overeenkomstig de in de instructie beschreven derde situatie, aangezien er een tuchtinbreuk voorlag. Vervolgens oordeelde de Beroepscommissie dat binnen deze derde situatie de onmiddellijke ordemaatregel tot afzetting van werk te beschouwen is als de verdoken tuchtsanctie van artikel 133, 6° van de Basiswet (het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband) en dat een ordemaatregel tot afzetting van werk maar kon worden genomen na afloop van de tuchtsanctie. De Beroepscommissie schrijft zodoende aan de instructie richtlijnen toe die er niet in voorkomen, aangezien uit de instructie niet blijkt dat meerdere situaties zich niet tegelijk kunnen voordoen, noch dat binnen de derde situatie slechts na afloop van de tuchtsanctie een ordemaatregel van afzetting van werk kan worden genomen.

II.2.4. Vierde onderdeel

1. Doordat de bestreden beslissing het hoger beroep van de verzoekende partij tegen de vernietiging van de ordemaatregel tot afzetting van werk

verwerpt op grond van de instructie van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid- tucht- veiligheidsmaatregel;

Terwijl artikel 105 van de Basiswet voorziet dat het inrichtingshoofd de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de orde en de veiligheid en op grond van die bepaling de discretionaire bevoegdheid heeft om maatregelen te nemen om de orde en de veiligheid te handhaven, zodat de Beroepscommissie slechts vermocht na te gaan of de directeur bij zijn beslissing is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of hij die gegevens naar recht en rede bewezen heeft kunnen bevinden en correct heeft beoordeeld en of hij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen^[...];

En terwijl de bepaling uit de instructie van 18 juni 2015 dat ‘de van toepassing zijnde ‘arbeidsreglementen’ (...) niet (mogen) afwijken van deze principes en de gevolgen hiervan’, geen afbreuk doet aan de discretionaire bevoegdheid van de directeur om maatregelen te nemen om de orde en de veiligheid te handhaven;

En terwijl, in zoverre de instructie van 18 juni 2015 beschouwd wordt als een dwingend voorschrift dat afbreuk doet aan de in artikel 105 van de Basiswet bepaalde discretionaire bevoegdheid van de directeur, de instructie met toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten;

Zodat de bestreden beslissing artikel 105 van de Basiswet en artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet schendt door te beslissen dat de directeur op grond van de instructie van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid- tucht- veiligheidsmaatregel maar na afloop van de tuchtsanctie bij wijze van ordemaatregel een ontslagbeslissing mocht nemen.”

Beoordeling

a. eerste middelonderdeel

11. Volgens het eerste middelonderdeel heeft de beroepscommissie de klacht van de verwerende partij ambtshalve aangevuld met het motief dat het cumulverbod van artikel 143, § 3, van de basiswet werd omzeild door zowel een ordemaatregel van afzetting van werk op te leggen, wat door de beroepscommissie als een verdoken tuchtmaatregel wordt beschouwd, als een tuchtsanctie tot afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte.

12. De administratieve rechter die als doorslaggevend element voor het vaststellen van de onwettigheid van een voor hem gebrachte beslissing ambtshalve een juridische kwalificatie opwerpt die de partijen niet hebben aangevoerd of ter sprake gebracht en waarop zij ook op zicht van het verzoekschrift waarmee de zaak voor die rechter werd gebracht of zelfs een later (nuttig) procedurestuk, redelijkerwijze niet bedacht moesten zijn en waaromtrent de rechter die partijen evenmin de gelegenheid heeft gegeven tegenspraak te voeren, miskent het recht van verdediging.

13. Uit de stukken waarop de Raad van State acht mag slaan, blijkt dat de initiële klacht van de verwerende partij die de klachtencommissie heeft onderzocht, inhield “dat hij het oneens is met de ontslagbeslissing en de tuchtbeslissing omdat hij op die manier tweemaal gestraft wordt”. In haar beoordeling wijst de klachtencommissie op een nota ‘Arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel’ van de directie Juridische Dienst van 18 juni 2015 waaruit zij onder meer citeert: “een ordemaatregel tot afzetting van werk [...] mag geen verdoken tuchtsanctie zijn of lijken.” De klachtencommissie oordeelt:

“Hetgeen in casu gebeurde, namelijk dat betrokkene meteen na de feiten ontslagen werd, en dit nog vóórdat ten aanzien van hem een tuchtsanctie werd uitgesproken voor diezelfde feiten, strookt niet met bovengenoemde richtlijnen, aangezien uit deze nota duidelijk blijkt dat men een eventuele ordemaatregel tot afzetting van werk (omdat het hernemen ervan niet opportuun wordt geacht aangezien de tuchtinbreuk tot gevolg heeft dat de werkrelatie niet meer mogelijk is, zoals in casu het geval is) na afloop van de sanctie dient te worden genomen. De klacht is gegrond.”

In zijn beroepschrift bij de beroepscommissie stelt verzoeker “dat de klachtencommissie de onderhavige situatie onterecht plaatst onder punt 3 van de instructies van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie [...], zijnde ‘De gedetineerde pleegt een tuchtinbreuk’”.

14. Verzoeker gaat in het middelonderdeel eraan voorbij dat de bestreden beslissing duidelijk doet blijken dat de onwettigheid van dubbele bestraffing, op grond waarvan de ordemaatregel wordt vernietigd, door de

indiener van de klacht voor de klachtencommissie werd aangevoerd. De vraag of de maatregel tot afzetting van werk in de gegeven omstandigheden een bestraffend karakter heeft en aldus een verdoken tuchtsanctie is, is bijgevolg aan tegenspraak onderworpen. Als de beroepscommissie voorts oordeelt dat de bedoelde maatregel een verdoken tuchtmaatregel is, is hierin noodzakelijk de gevolgtrekking besloten dat het cumulverbod, bedoeld in artikel 143, § 3, van de basiswet, geschonden is. Zo een logische toepassing van de wet is geen nieuw, ambtshalve aangevoerd middel. De beroepscommissie is er overigens toe gehouden om het recht toe te passen op de feiten die de partijen op bijzondere wijze hebben ingeroepen en om, op basis daarvan, de door de partijen aangevoerde redenen of bezwaren ambtshalve aan te vullen en de gebreken in hun juridische argumentatie te verhelpen.

15. Het middelonderdeel, dat uitgaat van het standpunt dat de bodemrechter steunt op een ambtshalve aangevuld motief zonder dat verzoeker de gelegenheid heeft gekregen om hierover een standpunt in te nemen, mist feitelijke grondslag.

b. tweede middelonderdeel

16. In het tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat de bestreden beslissing de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek schendt door de ordemaatregel tot afzetting van werk uit te leggen als een tuchtsanctie van verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband en artikel 143, § 3, van de basiswet door te bepalen dat de directie de keuze had om ofwel de algemene tuchtsanctie ‘afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte’ (hierna soms ook “ATV”) op te leggen, ofwel de bijzondere tuchtsanctie van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband.

17. De beroepscommissie geeft volgend oordeel “[o]ver de beoordeling van het ontslag”:

“De klachtencommissie vernietigt vervolgens de ontslagbeslissing op grond van drie samenhangende overwegingen, in het licht van de instructies van de Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid- tucht- veiligheidsmaatregel. De beroepscommissie stelt vooreerst vast dat appellant in het beroepsschrift verwarring schept omtrent zijn eigen instructies, die nochtans weinig ruimte voor interpretatie laten.

Het is juist in deze instructies dat de administratie haar ruime discretionaire bevoegdheid inzake de toewijzing van arbeid aflijnt aan de hand van drie duidelijk onderscheiden hypothesen.

De tweede hypothese, waar appellant zich thans op wenst te beroepen, betreft een ordemaatregel tot afzetting van werk los van enige tuchtinbreuk.

Daarin wordt deze duidelijk onderscheiden van de derde hypothese, waarin er wél sprake is van een tuchtinbreuk, zoals in casu.

Het is juist om te vermijden dat ontslagbeslissingen die op een tuchtinbreuk volgen een ‘verdoken tuchtsanctie zijn of lijken’, dat de instructie volgens de beroepscommissie in de derde hypothese voorschrijft om slechts ‘na afloop van de sanctie’ te beoordelen of ‘het werk nog beschikbaar is’ en desgevallend zo nodig [een] gemotiveerde ontslagbeslissing te nemen.

Dergelijke ontslagbeslissing lopende de tuchtsanctie van ATV opleggen, heeft bovendien geen enkel nut, nu de tuchtsanctie op zich de facto tot gevolg heeft dat de gedetineerde ‘voor de duur van de sanctie’ geen werk kan verrichten in gemeenschappelijk verband.

Appellant kan dan ook niet gevolgd worden waar hij meent de ordemaatregel tot afzetting van werk onmiddellijk diende te nemen om het hoofd te bieden aan de dreiging met agressie. Hij had desgevallend een voorlopige maatregel kunnen nemen in afwachting van de tuchtprocedure.

Integendeel, door deze ordemaatregel meteen te nemen, doet deze zich volgens de beroepscommissie voor als een verdoken tuchtsanctie, te meer omdat reeds in het voorliggende RAD door de betrokken PBA werd bedreigd met het afzetten van werk.

Op deze manier lijkt de afzetting werk te zijn genomen met als doel de gedetineerde te bestraffen voor de feiten uit het RAD, nog voor er enige tuchtprocedure werd gevoerd.

De directie had volgens de beroepscommissie de keuze om ofwel de algemene tuchtsanctie van ATV op te leggen, ofwel de bijzondere tuchtsanctie van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband (artikel 133, 6° Basiswet).

Door geïntimeerde meteen te ontslaan op grond van een ordemaatregel, omzeilt de directeur het cumulverbod uit artikel 143 §3 van de Basiswet, op grond waarvan een ATV niet kan worden gecumuleerd met andere sancties, zoals de afzetting van werk uit artikel 133, 6° Basiswet.

Het is in het licht daarvan dat de instructies moeten worden geïnterpreteerd.

De klachtencommissie oordeelde bijgevolg terecht dat de ontslagbeslissing kadert in de derde hypothese van de instructies, zonder dat zij daarbij afbreuk doet aan de discretionaire bevoegdheid waarover de directie ter zake beschikt.

Bij gebreke van datum en identiteit van de steller van de akte op de ontslagbeslissing, hekelde de klachtencommissie tot slot terecht het feit dat de voorliggende ontslagbeslissing ogenschijnlijk per direct werd genomen door een personeelslid en naderhand pas werd bekrachtigd door appellant.”

18. De ingeroepen artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek betreffen de bewijskracht van akten.

De bewijskracht van een akte bestaat in de vereiste eerbiediging van hetgeen daarin schriftelijk is vastgelegd. De beroepscommissie miskent de bewijskracht van een akte indien zij aan een geschrift, waarnaar zij uitdrukkelijk verwijst, een verklaring toeschrijft die dit geschrift niet bevat dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat, die er wel in voorkomt, kortom wanneer zij “het geschrift doet liegen”. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

19. Luidens de stukken waarop de Raad van State acht mag slaan, heeft de in geding zijnde maatregel waarop het middelonderdeel betrekking heeft, het opschrift ‘Beslissing tot ontslag op het werk’ en luidt de beslissing: “Ontslag van werk op/als Schrijver paviljoen C.”

De beroepscommissie refereert in de aangehaalde motivering aan “de ordemaatregel tot afzetting van werk”, “deze ordemaatregel”, “geïntimeerde meteen te ontslaan op grond van een ordemaatregel”. Zij stelt deze maatregel tegenover “andere sancties, zoals de afzetting van werk uit artikel 133, 6° Basiswet”, welke de directeur “omzeilt”.

Anders dan verzoeker betoogt, neemt de beroepscommissie niet aan dat de opgelegde maatregel een afzetting van werk is zoals bedoeld in

artikel 133, 6°, van de basiswet en miskent zij aldus niet de bewijskracht van de bedoelde akte.

20. De beroepscommissie oordeelt, na een onaantastbaar onderzoek van de feitelijke omstandigheden die haar worden voorgelegd, of hieruit moet worden afgeleid dat aan een maatregel die zich niet naar de vorm als een tuchtmaatregel presenteert niettemin een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, het een verdoken tuchtmaatregel is, omdat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel is de betrokken persoon te bestraffen.

Kritiek op deze beoordeling is vreemd aan de bewijskracht van de akte.

21. Artikel 143, § 3, van de basiswet luidt:

“De tuchtsancties kunnen afzonderlijk of cumulatief worden opgelegd, met uitzondering van de tuchtsanctie van opsluiting in een strafcel en afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte, die alleen kunnen worden opgelegd met uitsluiting van de andere tuchtsancties.”

Verzoeker verduidelijkt niet waarom deze bepaling geschonden is. De overweging dat de directie de keuze heeft “om ofwel de algemene tuchtsanctie van ATV op te leggen, ofwel de bijzondere tuchtsanctie van het verbod om deel te nemen aan werk in gemeenschappelijk verband”, is in elk geval niet strijdig ermee. De overweging dat het opleggen van een “verdoken tuchtsanctie” artikel 143, § 3, van de basiswet “omzeilt”, is dat evenmin.

22. Het middelonderdeel faalt.

c. derde middelonderdeel

23. In het derde middelonderdeel stelt verzoeker dat de bestreden beslissing de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek schendt door aan de nota van de directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel een uitlegging te geven die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is.

24. Opdat de Raad van State zou kunnen oordelen of de bodemrechter de bewijskracht van een bepaald stuk miskent, is vereist dat dit document zich bevindt in de stukken waarop de Raad vermag acht te slaan.

25. Het cassatiemiddel van de schending van de bewijskracht van de akte is enkel ontvankelijk indien de akte in kwestie aan de bodemrechter werd meegedeeld en hetzij in het rechtsplegingsdossier werd opgenomen, hetzij in de bestreden beslissing werd overgenomen.

26. Uit de stukken waarop de Raad van State acht mag slaan, blijkt niet dat de nota van 18 juni 2015 neergelegd is voor de beroepscommissie; ze bevindt zich niet in het dossier van de rechtspleging dat deze commissie aan de Raad van State heeft toegezonden, noch wordt er zelfs maar naar verwezen in een inventaris.

De Raad mag dan van deze nota enkel kennisnemen, in de mate waarin de bewoordingen ervan als volgt in de beslissing van de klachtencommissie zijn weergegeven:

“De nota ‘Arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel’ van de Directie Juridische Dienst (publicatiedatum 18 juni 2015) regelt op exhaustieve wijze de situaties waarin de tewerkstelling van de gedetineerde beëindigd kan worden. Deze nota bepaalt immers expliciet ‘De van toepassing zijnde ‘arbeidsreglementen’ mogen niet afwijken van deze principes en aan de gevolgen hiervan, zoals uiteengezet in de onderstaande tabel.’. In geval van de situatie (3) ‘de gedetineerde begaat een tuchtinbreuk’, voorziet de nota de volgende stappen:

Onmiddellijk gevolg: voor de duur van de sanctie:

- «Spiegelende» tuchtrechtelijke sanctie» - art. 133 – 6° BW => geen werk in gemeenschappelijk verband
De gedetineerde behoudt het recht om arbeid te verrichten op cel
- Algemene tuchtsanctie – art. 132, 3° BW verplicht verblijf in de toegewezen verblijfsruimte => geen werk in gemeenschappelijk verband
De gedetineerde behoudt het recht om arbeid te verrichten op cel

- Algemene tuchtsanctie – art. 132 – 4° BW strafcel. opsluiting in een strafcel
=> De gedetineerde mag niet werken

Verder gevolg: indien, na afloop van de sanctie:

- het werk nog beschikbaar is: de gedetineerde herneemt het werk, behalve wanneer dit inopportuun wordt geacht (de tuchtinbreuk heeft voor gevolg dat de werkrelatie niet meer mogelijk is)
=> een ordemaatregel tot afzetting van werk die schriftelijk genomen wordt: de reden voor de ordemaatregel moet de gedetineerde toelaten te begrijpen waarom het werk niet langer als ‘passend werk’ kan worden beschouwd

!!! dit mag geen verdoken tuchtsanctie zijn of lijken

- het werk niet meer beschikbaar is (deze situatie is een onvermijdelijk gevolg van de afwezigheid van de gedetineerde op het werk): de gedetineerde wordt op de wachtlijst geplaatst voor een ander werk

”

Voorts blijkt uit de in de bestreden beslissing opgenomen en niet tegengesproken uiteenzetting van verzoeker, dat “hypothese 2” van de instructie betrekking heeft op de hypothese “De gedetineerde is niet geschikt voor de arbeidspost”.

27. Verzoeker vergelijkt de voormelde situaties 2 en 3 en betoogt dat de beroepscommissie in de nota daaromtrent iets leest dat dit geschrift niet bevat en met de bewoordingen ervan onverenigbaar is, namelijk dat ze “voorschrijft om, wanneer er sprake is van een tuchtinbreuk, slechts na afloop van de sanctie te beoordelen of het werk nog beschikbaar is en desgevallend zo nodig een gemotiveerde ontslagbeslissing te nemen”.

28. In de nota, in de mate waarin de Raad van State er kennis van mag nemen, kan niet worden gelezen dat de zogenaamde tweede of derde situatie elkaar uitsluiten, noch kan erin worden gelezen dat beide situaties cumulatief mogen worden toegepast.

De vraag of een ordemaatregel tot afzetting van werk aan een gedetineerde of geïnterneerde die een tuchtinbreuk pleegt dadelijk mag worden opgelegd, dan wel pas na afloop van de tuchtstraf, is zaak van interpretatie van de nota. Geen van beide lezingen zijn naar het oordeel van de Raad volkomen onbestaanbaar met de aan de Raad van State kenbare bewoordingen van de nota of laten dat stuk “liegen”.

29. Dat verzoeker inzonderheid aan de woorden ‘na afloop van de sanctie’, ‘het werk nog beschikbaar is’ en ‘het werk niet meer beschikbaar is’ een andere lezing geeft dan de beroepscommissie, betekent nog niet dat de lezing van de beroepscommissie geheel onmogelijk is. Verzoeker toont niet aan dat de beroepscommissie in de instructie aldus iets leest dat door de bewoordingen ervan wordt uitgesloten.

Het argument dat de rechter een verkeerde gevolgtrekking maakt uit de nota, gaat niet om de miskenning van de bewijskracht van die akte. Het middelonderdeel dat de bestreden beslissing verwijt aan de nota van 18 juni 2015 een uitlegging te geven die verschilt van de uitleg die verzoeker voorstelde, voert aldus niet de miskenning aan van de bewijskracht van de akte.

30. Het middelonderdeel is onontvankelijk.

d. vierde middelonderdeel

31. In het vierde middelonderdeel stelt verzoeker dat de bestreden beslissing artikel 105 van de basiswet en artikel 159 van de Grondwet schendt door te beslissen dat de directeur op grond van de nota van de directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie van 18 juni 2015 inzake arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel maar na afloop van de tuchtsanctie bij wijze van ordemaatregel een ontslagbeslissing mocht nemen.

32. Artikel 105, § 2, van de basiswet luidt:

“Het inrichtingshoofd en het onder zijn leiding en gezag staand personeel dragen de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de orde en de veiligheid.”

33. Een verordenende omzendbrief heeft tot finaliteit een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen aan wie de omzendbrief gericht is. Een richtlijn, uitgevaardigd als een beleidslijn of -regel, zet uiteen op welke wijze het bestuur zich in beginsel in concrete dossiers zal gedragen. Dergelijke richtlijn – al dan niet in de vorm van een omzendbrief – bevordert het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dient aldus de rechtszekerheid, aangezien ze de bestuurde een zicht geeft op de wijze waarop het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid zal uitoefenen. Dergelijke beleidslijn kan ertoe bijdragen dat het bestuur in het kader van een zorgvuldige besluitvorming en met oog voor het gelijkheidsbeginsel op eenvormige wijze gebruik maakt van de discretionaire bevoegdheid waarover het beschikt.

Een beleidsregel heeft, hoewel hij niet de bindende kracht heeft van een reglementaire bepaling, toch een juridische uitwerking. Het gelijkheids-

beginsel houdt in dat wanneer de overheid voor zichzelf een beleidslijn bepaalt die richting geeft aan hoe zij zich bij de uitoefening in concrete gevallen van een discretionaire bevoegdheid zal laten leiden, zij niet willekeurig die beleidslijn nu eens wel kan volgen en dan weer niet. Anders oordelen zou aan zulke richtlijnen elke zin ontnemen. De hieruit volgende bestuursplicht om de eigen beleidsregel na te leven kan enkel worden doorbroken indien een in recht en redelijkheid aanvaardbaar motief voorhanden is om een afwijking in het individuele geval te verantwoorden.

34. Door middels een nota ‘Arbeid – tucht – veiligheidsmaatregel’ instructies uit te vaardigen, heeft het bestuur zichzelf ertoe verplicht de daarin vervatte beleidsmatig gewenste ontwikkelingen na te leven tenzij een rechtens aanvaardbaar motief een afwijking in een individueel geval kan verantwoorden.

35. Verzoeker beweert niet dat hij op gemotiveerde wijze in het individuele geval waarover hij te beslissen had, is afgeweken van de instructies, vervat in de nota van 18 juni 2015, noch dat voor zo een afwijking een rechtens aanvaardbaar motief voorhanden was. Voor de beroepscommissie argumenteert hij integendeel die nota, in de lezing ervan die hij verdedigt, te hebben nageleefd. De betwisting heeft dus enkel betrekking op de wijze waarop de nota van 18 juni 2015 moet worden gelezen.

36. Door in die omstandigheden na te gaan of verzoeker bij het opleggen van een ordemaatregel handelt binnen de richtlijnen die de nota van 18 juni 2015 bevat, doet de beroepscommissie geen afbreuk aan de discretionaire bevoegdheid waarover verzoeker beschikt.

37. De beroepscommissie onderzoekt de hypothese van de instructie waarop verzoeker zich beroept en zet uiteen “in het licht” van welke bepalingen van de basiswet die instructie “[moet] worden geïnterpreteerd”. Door een beleidsregel te interpreteren, is niet gesteld dat de beroepscommissie die beleidslijn aanziet als een dwingend voorschrift.

38. Verzoeker toont niet aan dat de beroepscommissie de instructie beschouwt als een dwingend voorschrift, waarop in voorkomend geval artikel 159 van de Grondwet van toepassing is.

39. Het middelonderdeel mist feitelijke grondslag.

e. besluit

40. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verwerende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig november tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren