

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.265 van 4 november 2024
in de zaak A. 240.889/IX-10.403**

In zake: de DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE PENITENTIAIRE
INRICHTINGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karine Van Gulck
kantoor houdend te 2600 Berchem
Deken De Winterstraat 26
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

XXXX

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van beslissing BC/23-0298 van de beroepscommissie van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen van 8 december 2023.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 15.718 van 29 januari 2024 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft gevraagd dat de procedure wordt voortgezet.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karine Van Gulck, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste 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. De beroepscommissie heeft in de bestreden beslissing de volgende samenvatting van de feiten gegeven:

“De beroepsindiener [thans verweerder in cassatie] werd op 15 juni 2023 overgeleverd vanuit Hongarije. Diezelfde dag nam de directie een bijzondere veiligheidsmaatregel, die driemaal verlengd werd. Op 13 juli 2023 nam de directeur-generaal [thans verzoeker in cassatie] een eerste beslissing tot plaatsing in een IBVR [individueel bijzonder veiligheidsregime]. De directeur-generaal nam op 8 september een beslissing tot hernieuwing van het IBVR. De beroepsindiener tekende beroep aan tegen deze beslissing. De beroepscommissie verklaarde het

beroep ontvankelijk en gegrond bij haar beslissing van 23 oktober 2023. Ze vernietigde de beslissing van de directeur-generaal van 8 september 2023.

Op 24 oktober 2023 nam de directie opnieuw een bijzondere veiligheidsmaatregel. Deze werd drie keer verlengd. De beroepsindiener heeft hiertegen klacht ingediend bij de klachtencommissie. De klachtencommissie had op het moment van het beroepschrift nog geen beslissing genomen.

Op 7 november formuleerde de directie van de gevangenis van Haren een nieuw voorstel tot plaatsing in een IBVR. Ze hoorde de beroepsindiener hiervoor op 8 november. Het psycho-medisch verslag dateert van 10 november 2023.

Op 10 november nam de directeur-generaal een nieuwe beslissing tot plaatsing in een bijzonder veiligheidsregime voor de periode van 11 november 2023 tot 9 januari 2024. Het IBVR omvat de volgende maatregelen:

- Uitsluiting van deelname aan alle gemeenschappelijke activiteiten;
- Systematische controle van de inkomende en uitgaande briefwisseling;
- Glasbezoek;
- Gedeeltelijke ontzegging van het gebruik van de telefoon;
- Systematische toepassing van het onderzoek aan de kledij;
- Verplicht verblijf in de aan hem toegewezen verblijfsruimte.”

Met de thans bestreden beslissing BC/23-0298 verklaart de beroepscommissie op 8 december 2023 het beroep van verweerder ontvankelijk en gegrond en vernietigt zij de beslissing van de directeur-generaal tot hernieuwing van het IBVR van 10 november 2023.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 118, §§ 2, 3 en 7, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (“basiswet”):

“1. Artikel 118 § 1 van de Basiswet voorziet dat de beslissing tot plaatsing in een IBVR door de directeur-generaal wordt genomen en dit op voorstel van de directeur.

2 Artikel 118 § 2 van de Basiswet voorziet dat het voorstel dat de directeur formuleert aan de directeur-generaal wordt vergezeld van een medisch advies met betrekking tot de verenigbaarheid van de nadere regels van het voorgestelde regime met de gezondheidstoestand van de gedetineerde.

3. Artikel 118 § 3 van de Basiswet voorziet dat – alvorens de directeur zijn voorstel indient bij de directeur-generaal – de directeur de gedetineerde in kennis stelt van de inhoud en de motieven van zijn voorstel en hem de gelegenheid geeft zijn verweermiddelen te laten gelden.

4. Artikel 118 § 7 van de Basiswet voorziet dat bij een hernieuwing van het IBVR het voorstel van de directeur aan de directeur-generaal dient vergezeld te zijn van een psycho-medisch verslag, waarbij ook de bepalingen van §§ 1 tot 4 gelden.

5. De Beroepscommissie stelt in de bestreden beslissing dat het voorstel van de directeur omtrent de hernieuwing van het IBVR een psycho-medisch verslag moet omvatten, waaruit zij besluit dat het psycho-medisch verslag een inherent en onlosmakelijk deel uitmaakt van het voorstel van de directeur en zodoende ook aan de wederpartij had moeten overgemaakt worden in het kader van de hoorplicht.

6. De Basiswet vermeldt nergens dat het psycho-medisch verslag voorzien in art. 118 § 7 moet opgesteld zijn voorafgaand aan de hoorzitting met de gedetineerde en al zeker niet dat dit verslag dan voorafgaandelijk aan de hoorzitting aan de gedetineerde zou moeten worden meegedeeld. De Beroepscommissie heeft een voorwaarde aan art. 118 van de Basiswet toegevoegd en het aldus geschonden.”

Verzoeker licht toe dat uit de formulering van artikel 118, § 7, van de basiswet blijkt dat het psycho-medisch verslag een afzonderlijk stuk is dat bij het voorstel van de directeur dient te worden gevoegd en dat de beide stukken aan de directeur-generaal worden bezorgd. Zowel paragraaf 2 als paragraaf 7 vermelden uitdrukkelijk dat het medisch verslag, *casu quo* het psycho-medisch verslag, het voorstel vergezellen. Er wordt nergens vermeld dat de medische of psycho-medische verslagen één geheel vormen met het voorstel zelf. In de wet staat niet wanneer dit medisch/psycho-medisch verslag wordt opgesteld. Het verslag dient te zijn opgesteld uiterlijk bij het toezenden van het voorstel door de directeur aan de directeur-generaal. Nergens in de wet staat dat de directeur op het medisch of het psycho-medisch verslag steunt bij zijn voorstel tot plaatsing in een IBVR. Nergens in de wet wordt bepaald dat de directeur het medisch verslag

aan de gedetineerde dient mee te delen vóór de hoorzitting. Ter gelegenheid van de hoorzitting kan de gedetineerde zijn verweermiddelen laten gelden met betrekking tot het voorstel van de directeur, niet wat betreft het medisch/psychomedisch verslag. Door te bepalen dat de directeur het medisch advies of psychomedisch verslag dient mee te delen aan de gedetineerde voorafgaand aan de hoorzitting, legt de beroepscommissie de directeur een verplichting op die niet in de wet staat. Het toevoegen van deze voorwaarde aan artikel 118, § 3, van de basiswet schendt dit artikel.

Beoordeling

5. Artikel 118, §§ 1 tot 7, van de basiswet, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden uitspraak, luidt:

“§ 1. De beslissing tot plaatsing in een bijzonder individueel veiligheidsregime wordt genomen door de directeur-generaal van de penitentiaire administratie of zijn gemachtigde, op voorstel van de directeur.

§ 2. Het voorstel vermeldt de concrete omstandigheden of gedragingen van de gedetineerde waaruit blijkt dat hij een voortdurende bedreiging uitmaakt voor de veiligheid.

Het voorstel vermeldt de concrete nadere regels van de plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime, met omstandige motivering van elk van de voorgestelde maatregelen.

Het voorstel wordt vergezeld van een medisch advies met betrekking tot de verenigbaarheid van de nadere regels van het voorgestelde regime met de gezondheidstoestand van de gedetineerde.

§ 3. Alvorens het voorstel in te dienen, stelt de directeur de gedetineerde in kennis van de inhoud en de motieven van het voorstel en geeft hem de gelegenheid, desgewenst bijgestaan door een raadsman of door een door de directeur daartoe aanvaarde zelf gekozen vertrouwenspersoon, zijn verweermiddelen te laten gelden. Daarvan wordt akte genomen ten behoeve van de door de directeur-generaal te nemen beslissing.

§ 4. De beslissing van de directeur-generaal tot plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime vermeldt de nadere regels betreffende de plaatsing, met omstandige motivering van elk van de maatregelen.

De beslissing wordt ter kennis gebracht van de directeur, van de gedetineerde en, wanneer de beslissing betrekking heeft op een verdachte, van de onderzoeksrechter.

De beslissing is onmiddellijk uitvoerbaar, ongeacht of er al dan niet hoger beroep wordt ingesteld.

§ 5. De gedetineerde die het voorwerp uitmaakt van een plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime die zijn afzondering uit de gemeenschap tot gevolg heeft, wordt minstens eenmaal per week bezocht door de directeur en een arts, die zich vergewissen van de toestand van de gedetineerde en nagaan of de gedetineerde geen klachten of opmerkingen te formuleren heeft.

§ 6. Elke beslissing tot plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime en elke aanpassing van het regime door de directeur-generaal wordt bijgehouden door de penitentiaire administratie in een centraal register en door de directeur in een lokaal register, met vermelding van de identiteit van de gedetineerde en de afwijkingen van het normale regime die door de directeur-generaal worden beslist.

Voor de ganse duur van de plaatsing wordt door de directeur per week het verloop van de plaatsing in het lokaal register genoteerd. Naar aanleiding van het bezoek dat de directeur en een arts hem brengt krachtens § 5, kan de gedetineerde zelf opmerkingen met betrekking tot zijn toestand en situatie doen optekenen in dat register.

Personen of instanties die belast zijn met het toezicht en de controle over de gevangenen of de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel kunnen zich gedurende de ganse duur van de plaatsing dit register doen voorleggen. Zij kunnen er hun eigen opmerkingen optekenen evenals deze van de gedetineerde.

§ 7. De beslissing tot plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime geldt voor een door de directeur-generaal bepaalde termijn van maximaal twee maanden die eventueel hernieuwbaar is.

Eenmaal per maand brengt de directeur aan de directeur-generaal omstandig verslag uit betreffende het verloop van de plaatsing in het individueel bijzonder veiligheidsregime. Op basis hiervan kan de directeur-generaal beslissen een einde te maken aan de plaatsing of de plaatsingsmaatregelen milderen.

De beslissing kan slechts worden hernieuwd, mits een voorafgaand verzoek van de directeur, vergezeld van een psycho-medisch verslag, en met inachtneming van de bepalingen van §§ 1 tot 4.”

6. Het middel gaat terug op de volgende beoordeling van de beroepscommissie:

“Bovendien dateert het psycho-medisch verslag pas van 10 november, dat wil zeggen na de hoorzitting en op de dag zelf van de beslissing van de directeur-generaal. De beroepsindieners stelt dat het recht op tegenspraak is geschonden, omdat hij geen kennis kreeg van het medisch advies of het psycho-medisch verslag.

Art. 118 § 3 van de basiswet voorziet een plicht om de gedetineerde te horen over het voorstel van de directie. De hoorplicht heeft twee doelen: enerzijds het bestuur toelaten om een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen en anderzijds de gedetineerde toelaten zijn opmerkingen te formuleren en op die manier een voor hem ongunstige beslissing te

vermijden.^[...] De Raad van State vereist dat de bestuurde, en dus in dit geval de gedetineerde, op een nuttige wijze voor zijn standpunt kan opkomen.^[...] Dat houdt onder meer in dat de gedetineerde inzage moet kunnen krijgen van het volledige dossier dat aan de beslissende overheid wordt voorgelegd, zodat hij met betrekking tot alle stukken zijn standpunt kenbaar kan maken.^[...] Om de gedetineerde toe te laten om zijn verweer op een nuttige en effectieve manier te laten gelden, moet men hem dus in kennis stellen van alle relevante stukken waar het voorstel van de directie op gebaseerd is, of die zullen bezorgd worden aan de directeur-generaal ten behoeve van diens beslissing.

Er is geen reden waarom dat niet ook voor de (psycho-)medische adviezen in het kader van een IBVR zou gelden.^[...] Het voorstel van de directie omtrent de hernieuwing van een IBVR moet vergezeld zijn van een psychomedisch verslag.^[...] De beroepscommissie is daarom van oordeel dat dat verslag een inherent en onlosmakelijk deel uitmaakt van het voorstel van de directie.

De directeur-generaal geeft aan dat het psycho-medisch verslag pas aan de beroepsindieners werd overgemaakt samen met de bestreden beslissing. De beroepscommissie besluit dat men hiermee de hoorplicht miskend heeft, aangezien de beroepsindieners niet tijdig inzage kreeg van het psychomedisch verslag en bijgevolg hierover zijn standpunt niet kenbaar kon maken. Dat geldt des te meer aangezien de plaatsing of hernieuwing van een IBVR een verregaande maatregel is die zeer ingrijpend is voor de gedetineerde. Zo een regime kan enkel worden opgelegd onder strikte inhoudelijke voorwaarden en onder strikte naleving van enkele procedurele voorwaarden, waaronder ook de hoorplicht zoals voorzien als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en in art. 118 § 3 van de basiswet.”

7. De beroepscommissie acht het bij artikel 118 van de basiswet aan de gedetineerde gewaarborgde hoorrecht en “de hoorplicht zoals voorzien als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” geschonden omdat “[om] de gedetineerde toe te laten om zijn verweer op een nuttige en effectieve manier te laten gelden, [...] men hem [...] in kennis [moet] stellen van alle relevante stukken waar het voorstel van de directie op gebaseerd is, of die zullen bezorgd worden aan de directeur-generaal ten behoeve van diens beslissing”, terwijl “het psychomedisch verslag pas aan de beroepsindieners werd overgemaakt samen met de bestreden beslissing [van de directeur-generaal]” en niet omdat het voorstel van de directie en het medisch of psycho-medisch verslag één enkel document moeten zijn.

Het middel dat van een andere opvatting uitgaat, geeft aan de uitspraak een verkeerde lezing en mist feitelijke grondslag.

8. Uit artikel 118, §§ 2, 3 en 7, van de basiswet volgt dat de gedetineerde de gelegenheid moet krijgen om “zijn verweermiddelen te laten gelden” over de voorgenomen verlenging van het IBVR alvorens de directeur zijn voorstel indient bij de directeur-generaal.

Dat voorstel moet zijn vergezeld van een medisch advies of een psycho-medisch verslag met betrekking tot de verenigbaarheid van de nadere regels van het voorgestelde regime met de gezondheidstoestand van de gedetineerde.

9. Wanneer in de hoorplicht normatief is voorzien, maar de inhoud ervan niet nader of niet volledig is bepaald, moet ze worden omgeven met dezelfde waarborgen als die welke het bestuur dient na te leven op grond van het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht.

De betrokkene kan zijn standpunt slechts “nuttig” uiteenzetten als hij voorafgaandelijk kennis krijgt van de maatregel die wordt overwogen en van de motieven die het bestuur ertoe aanzetten om de maatregel in overweging te nemen en indien hij inzage krijgt in het volledige dossier dat aan de beslissende overheid wordt overgelegd, zodat hij met betrekking tot elk van de bestanddelen ervan zijn standpunt kenbaar kan maken.

De basiswet kent hierop uitzonderingen, inzonderheid voor een motivering die “de veiligheid ernstig in gevaar zou brengen” (artikel 8, § 1, van de basiswet) – en zo ook voor de aan die motivering onderliggende vertrouwelijke stukken.

10. Aangezien de directeur-generaal zijn beslissing neemt met inachtneming van het gemotiveerde voorstel van de directeur, maar ook van het

medisch of psycho-medisch verslag en de verweermiddelen van de gedetineerde, en aangezien de gedetineerde enkel de gelegenheid heeft om te worden gehoord alvorens de directeur zijn voorstel indient, kan de gedetineerde enkel dan nuttig zijn standpunt over de voorgenomen beslissing weergeven, wat de kennis vereist van de stukken van het dossier, inclusief de medische verslagen waarvan de vertrouwelijkheid niet is ingeroepen.

De bewering van verzoeker dat de directeur zijn voorstel niet op die verslagen steunt, doet daaraan geen afbreuk. Ook dan zijn het stukken “die zullen bezorgd worden aan de directeur-generaal ten behoeve van diens beslissing”.

11. De beroepscommissie, door in de voorliggende zaak te oordelen dat verweerder kennis moet hebben van de (niet-vertrouwelijke) medische verslagen met betrekking tot de verlenging van zijn IBVR om nuttig zijn verweermiddelen te laten gelden, voegt geen voorwaarde toe aan artikel 118 van de basiswet.

Het middel faalt naar recht.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 118, §§ 2 en 7, van de basiswet:

“1. Art. 118 § 2 van de Basiswet voorziet dat het voorstel tot plaatsing in IBVR dat de directeur formuleert aan de directeur-generaal wordt vergezeld van een medisch advies met betrekking tot de verenigbaarheid van de nadere regels van het voorgestelde regime met de gezondheidstoestand van de gedetineerde.

2. Art. 118 § 7 van de Basiswet voorziet dat bij een hernieuwing van het IBVR het voorstel van de directeur aan de directeur-generaal dient

vergezeld te zijn van een psycho-medisch verslag, waarbij ook de bepalingen van §§ 1 tot 4 gelden.

3. De beroepscommissie stelt in de bestreden beslissing dat uit de bewoordingen van de wet volgt dat de arts of psychiater de verenigbaarheid van de nadere regels van het voorgestelde regime, en dus wel degelijk van elke maatregel van het voorstel van de directie met de gezondheidstoestand van de gedetineerde moet beoordelen.

4. De beroepscommissie stelt verder nog dat deze beoordeling uit het medisch of psycho-medisch advies moet blijken en dat een algemeen geformuleerd advies, zonder aftoetsing van elke van de voorgestelde maatregelen afzonderlijk, met de toestand van de beroepsindienaar niet volstaat.

5. De beroepscommissie stelt vast dat de psychiater zich niet uitspreekt over de verenigbaarheid van de maatregel van uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten met de gezondheidstoestand van de wederpartij.

6. Artikel 118 van de Basiswet vereist niet dat de psychiater in zijn verslag zijn beoordeling voor elke voorgestelde maatregel afzonderlijk weergeeft. De beroepscommissie voegt een voorwaarde toe aan artikel 118 § 2 van de Basiswet die dit artikel niet voorziet. Zij overschrijdt zodoende haar bevoegdheid en schendt artikel 118 §§ 2 en 7 van de Basiswet.”

Beoordeling

13. Het eerste cassatiemiddel levert kritiek op een motief in de bestreden uitspraak die niet tot nietigverklaring kan leiden, omdat de bestreden uitspraak dan nog steeds op een geldig motief zal steunen, zijnde het motief dat de toetsing aan het tweede cassatiemiddel heeft doorstaan. De eventuele omstandigheid dat het eerste cassatiemiddel gegrond is, kan geen afbreuk doen aan de wettigheid van de vernietiging van de beslissing van de directeur-generaal, waartoe de beroepscommissie is overgegaan in het beschikkend gedeelte van de bestreden uitspraak.

14. Het eerste middel is bijgevolg niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 vier november tweeduizend vierentwintig, 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