

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.375 van 19 november 2024
in de zaak A. 240.823/IX-10.397**

In zake: het INRICHTINGSHOOFD VAN DE HULPGEVANGENIS
VAN LEUVEN
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 22 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van beslissing BC/23-0139 van de beroepscommissie van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen van 20 november 2023.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 15.733 van 5 februari 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 14 oktober 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luna Ghekiere, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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 oorspronkelijke klacht was gericht tegen de beslissing tot toewijzing van een verblijfsruimte aan de klager [*thans*: verweerder in cassatie]. De klachtencommissie beoordeelde klacht als ontvankelijk en ongegrond [*lees*: gegrond]. Klager diende op een matras op de grond te slapen in een cel van 12 m² die hij deelt met twee anderen en waarvan het sanitaire gedeelte niet volledig afgesloten is.”

Met de *thans* bestreden uitspraak BC/23-0139 van 20 november 2023 verklaart de beroepscommissie het beroep van het inrichtingshoofd van de

gevangenis Leuven-Hulp tegen deze beslissing van de klachtencommissie “ontvankelijk, maar ongegrond”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het enige middel is genomen uit “de schending van artikelen 149 van de [...] Grondwet [...], 148 en 158 § 2 io 162 § 3 van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden”.

In een *eerste middelonderdeel* verwijt verzoekster de beroepscommissie een schending van de jurisdictionele motiveringsplicht door niet te hebben geantwoord op haar exceptie van onontvankelijkheid van de klacht. In die exceptie had zij opgeworpen dat het beklag verband hield met de feitelijke detentieomstandigheden en niet (het uitblijven van) een beslissing van of namens de directie betreffende de celtoewijzing betrof. De beroepscommissie antwoordt volgens haar niet op het middel dat de klacht onontvankelijk is omdat de klager het verblijf als grondslaper in een overbevolkte cel als zodanig viseert en niet een beslissing tot celtoewijzing.

Het *tweede middelonderdeel* luidt, samengevat:

“De verwerende partij is ingevolge een bevel tot aanhouding van 15 augustus 2022 en een bevel tot aanhouding van 12 september 2022 van de onderzoeksrechter overgebracht naar het huis van arrest te Leuven Hulp. In het kader van de procedure vormde het een niet-betwist feit dat de gevangenis Leuven Hulp kampt met overbevolking.^[...] In de bestreden beslissing refereert de beroepscommissie naar ‘De feitelijke onmogelijkheid van de individuele directeur om tegelijkertijd aan alle gedetineerden in zijn gevangenis een cel toe te wijzen die menswaardige detentieomstandigheden garandeert’.

De klacht van de verwerende partij is gericht tegen het feit dat hij al voor de derde keer op een matras op de grond moet slapen. De omstandigheid dat artikel 3 EVRM aan de Belgische staat de verplichting oplegt te garanderen dat mensonwaardige detentieomstandigheden uitgesloten zijn,

brengt gebeurlijk de aansprakelijkheid van de Belgische Staat in het gedra[n]g, maar een schending van deze verplichting vormt geen aan de directeur toerekenbare beslissing die onder het toepassingsgebied valt van het klachtenrecht op grond van artikel 148 van de Basiswet.

Door te oordelen dat de klacht van de verwerende partij, die betrekking heeft op zijn feitelijk detentieomstandigheden, onder het toepassingsgebied van artikel 148 van de Basiswet valt, schendt de bestreden beslissing artikel 148 van de Basiswet.”

In de toelichting bij het middelonderdeel betoogt verzoekster dat de artikelen 26 en 31 van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (“basiswet”) een onderscheid maken tussen de bevoegdheden van de commissies van toezicht (die in het algemeen toezicht houden op, onder meer, de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften) en de klachtencommissies (die uitsluitend belast zijn met de behandeling van de klachten zoals bepaald in titel VIII, hoofdstuk I, van de basiswet). Zij wijst ook op collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020 ‘Klachtenrecht’ waarin het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen wijst op de onderscheiden bevoegdheden van de beide commissies.

Volgens verzoekster behoort de problematiek van de overbevolking en de feitelijke detentieomstandigheden tot de bevoegdheid van de commissie van toezicht en niet tot deze van de klachtencommissie, die beperkt is tot het beoordelen van (het uitblijven van) beslissingen die door of namens de directeur worden genomen. De verplichting tot menswaardige detentieomstandigheden valt onder de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat en kan niet worden toegerekend aan de individuele directeur van arresthuizen. In het arrest Vasilescu van 25 november 2014 stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vast dat de detentieomstandigheden die de verzoeker had ondergaan een schending van artikel 3 EVRM uitmaakten en werd de Belgische Staat aangemaand algemene maatregelen te nemen om aan de gedetineerden menswaardige detentieomstandigheden te waarborgen en te voorzien in een effectief rechtsmiddel dat gedetineerden toelaat hun detentieomstandigheden aan te vechten. In juni 2023 bezorgde de Belgische Staat

aan het Comité van Ministers haar zevende actieplan. In het actieplan wordt een onderscheid gemaakt tussen preventieve rechtsmiddelen en compensatoire rechtsmiddelen om de detentieomstandigheden aan te vechten. Wat de preventieve rechtsmiddelen betreft, wijst de Belgische Staat op de kortgeding-procedure van artikel 584 GerW en op de mogelijkheid dat de onderzoeksrechter het aanhoudingsbevel kan opheffen of de overplaatsing kan bevelen wegens slechte detentieomstandigheden. Wat de compensatoire rechtsmiddelen betreft, verwijst de Belgische Staat naar de aansprakelijkheidsprocedure op grond van artikel 1382 oud Burgerlijk Wetboek. Het klachtenrecht in de zin van artikel 148 van de basiswet biedt geen rechtsmiddel tegen feitelijke detentieomstandigheden.

Bovendien schendt de beroepscommissie volgens verzoekster artikel 148 van de basiswet door de toewijzing van een cel te kwalificeren als een beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van een gedetineerde genomen werd. Wanneer de directeur slechts uitvoerder is van een beslissing, is er geen sprake van een (eigen) beslissing genomen door of namens de directeur die onder het toepassingsgebied van artikel 148 van de basiswet valt. Zowel in het aanhoudingsbevel van 15 augustus 2022 als in het aanhoudingsbevel van 12 september 2022 beval de onderzoeksrechter op grond van artikel 19, § 5, van de wet van 20 juli 1990 ‘betreffende de voorlopige hechtenis’ de verwerende partij naar het in het bevel aangewezen huis van arrest, namelijk Leuven-Hulp, te brengen. De directeur voerde hier dus slechts een rechterlijke beslissing uit.

Daarnaast behoort de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen niet tot de bevoegdheid van de directeur. Op grond van artikel 165 *iuncto* artikel 197 Sv is het openbaar ministerie belast met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen. Volledigheidshalve wordt eraan herinnerd dat het openbaar ministerie niet verplicht is om tot uitvoering over te gaan maar de uitvoering kan “schorsen” of “vrijstelling [kan] verlenen” indien daar in uitzonderlijke omstandigheden redenen voor bestaan. Uit de gemeenschappelijke omzendbrief COL 06/2022 blijkt dat de taken inzake strafuitvoering voornamelijk worden vervuld door de dienst Strafwitvoering bij de parketten en dat de uitvoering van

een vrijheidsstraf in principe door middel van een gevangenisbriefje gebeurt. Deze omzendbrief beveelt aan om de veroordeelden eerst op te sluiten in een arresthuis en niet in een zuivere strafinrichting, omdat de arresthuizen meer personeel hebben en ervaring hebben met het snel in- en uitschrijven van gedetineerden. Dit heeft echter tot gevolg dat vooral de arresthuizen te kampen hebben met overbevolking. Vervolgens somt de omzendbrief de taken op van de griffie van de gevangenis op het tijdstip dat de veroordeelde zich vrijwillig aanbiedt in de gevangenis of ingevolge de uitvoering van een bevel tot gevangenneming gedwongen wordt binnengebracht in de gevangenis. Hieruit blijkt dat de griffie of de directeur niet de keuze heeft om de gedetineerde te weigeren wegens overbevolking. Zij zijn verplicht om hem in te schrijven in de gevangenis.

Het *derde middelonderdeel*, dat niet nader wordt toegelicht, luidt:

“Artikel 158 § 1 io 162 § 3 van de Basiswet voorziet dat de Beroepscommissie kan beslissen de klacht geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond te verklaren, zonder haar de bevoegdheid te verlenen om het toepassingsgebied van het klachtenrecht uit te breiden tot gevallen die de wetgever niet heeft voorzien in artikel 148 van de Basiswet.

Door te beslissen dat de klacht, die betrekking heeft op de feitelijke detentieomstandigheden van de verwerende partij, onder het toepassingsgebied van artikel 148 van de Basiswet valt, schendt de beroepscommissie artikel 148 van de Basiswet en artikel 158 § 1 io 162 § 3 van de Basiswet.”

Beoordeling

a. eerste middelonderdeel

5. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de

rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet – al ware die redengeving verkeerd of onwettig – die hem ertoe brengt de beslissing te nemen.

Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet is nageleefd is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering – of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven – maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

Deze jurisdictionele motiveringsplicht houdt ook in dat het rechtscollege expliciet of impliciet moet antwoorden op de middelen van de betrokkene, op zijn minst wanneer die middelen de strekking van zijn beslissing kunnen beïnvloeden, maar worden afgewezen. De motiveringsplicht moet de partijen en de Raad van State toelaten zich ervan te vergewissen of het rechtscollege de voorgelegde gegevens heeft onderzocht en daadwerkelijk op de middelen heeft geantwoord.

De bodemrechter is niet ertoe gehouden te antwoorden op de argumenten die een verzoekende partij ter staving van haar middel heeft aangevoerd, maar die geen afzonderlijk middel uitmaken.

Het middel dat de schending van artikel 149 van de Grondwet aanvoert, kan slechts ontvankelijk zijn in zoverre het de bestreden beslissing verwijt dat het rechtscollege daarin niet de redenen opgeeft waarop zijn beslissing steunt of niet antwoordt op de middelen die de eiser voor dat rechtscollege heeft aangevoerd. Het middel is daarentegen niet ontvankelijk in zoverre het aanvoert dat de vermelde redenen onjuist of onwettig zijn of dat het rechtscollege de aangevoerde middelen niet afdoende weerlegt.

6. Verzoekster heeft in haar beroep voor de beroepscommissie opgeworpen dat de klacht onontvankelijk verklaard moet worden, omdat het geen individuele beslissing door of namens de directeur betreft over celtoewijzing aangezien deze *de facto* niet tussenkomt in de beslissing tot celtoewijzing van inkomende gedetineerden. Voorts, zelfs als zou worden aanvaard dat de beslissing tot celtoewijzing namens de directeur wordt genomen, moet volgens verzoekster worden vastgesteld dat de klacht niet de beslissing tot celtoewijzing viseert, “maar het verblijf als grondslaper in een overbevolkte cel als zodanig”, wat een situatie van overmacht uitmaakt.

Hierop antwoordt de beroepscommissie:

“De klachten- en beroepscommissie is bevoegd voor het behandelen van klachten tegen beslissingen die door of namens de directeur ten aanzien van een gedetineerde worden genomen. De weigering of het nalaten om een beslissing te nemen binnen een wettelijke of redelijke termijn wordt daarmee gelijkgesteld.^[...]

Het inrichtingshoofd betwist voornamelijk de ontvankelijkheid van de klacht. Volgens hem lag er geen beslissing voor in de zin van art. 148 van de basiswet, zodat de klachtencommissie de klacht onontvankelijk had moeten verklaren.

De beroepscommissie bevestigt haar standpunt dat de beslissing tot toewijzing van een verblijfsruimte een beslissing namens de directeur uitmaakt [voetnoot: Zie o.a. BC/22-0053, BC/22-0265 en BC/22-0052].

De omstandigheid dat de directeur (of de persoon namens hem) niet anders kon beslissen (‘overmacht’), neemt niet weg dat het nog steeds een beslissing is. De kwestie rond overmacht situeert zich bovendien op het niveau van de gegrondheid en niet op het niveau van de ontvankelijkheid [...].”

7. De beroepscommissie verwierpt de exceptie omdat, naar haar oordeel, de “toewijzing van een verblijfsruimte” een “beslissing namens de directeur” uitmaakt en de eventuele omstandigheid van overmacht vreemd is aan de ontvankelijkheid van de klacht, maar verband houdt met de gegrondheid ervan.

Hiermee heeft zij geoordeeld dat de klacht betrekking heeft op de toewijzing van de celruimte en aldus de zienswijze van verzoekster over het

voorwerp van de klacht beantwoord door ze tegen te spreken en voldaan aan de jurisdictionele motiveringsplicht.

8. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

b. tweede middelonderdeel

9. Voor de beroepscommissie heeft verzoekster de onontvankelijkheid van de klacht opgeworpen om de hiervóór vermelde reden dat het geen beslissing betreft, genomen door of namens de directeur, het minstens een geval van overmacht uitmaakt en, ondergeschikt, om de reden dat de klacht volledig in het Frans is opgesteld. Over de grond van de klacht heeft zij voorts laten gelden wat volgt:

“Wat betreft de ongegrondheid van de klacht, kan er vooreerst verwezen worden naar de argumentatie ontwikkeld onder ‘II. 2. A) Onontvankelijkheid’. Zelfs indien aanvaard zou worden dat de beslissing tot celtoewijzing minstens namens de directeur wordt genomen, maakt de situatie van overbevolking een situatie van overmacht uit voor de directeur, waarin geen ‘goede’ beslissing kan genomen worden.

Verskillende klachtencommissies oordeelden al in die zin:

- KC32/22-0110 – [...], genomen op 26 oktober 2022,
- KC33/22-0043 - [...], genomen op 18 november 2022,
- KC32/22-0131 - [...], genomen op 21 november 2022,

In ondergeschikte orde kan erop gewezen worden dat de klachtencommissie in haar beslissing de rechtspraak betreffende een schending van artikel 3 van het EVRM wel zeer laconiek en partieel toepast. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) verduidelijkte dat er een vermoeden bestaat dat de opsluiting strijdig is met het verbod op onmenselijke behandeling, wanneer een gedetineerde beschikt over minder dan 3m² per gedetineerde in een meerpersoonscel. Dit vermoeden kan volgens het EHRM weerlegd worden indien cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
[...]

De KC doet geen enkel onderzoek naar die voorwaarden, maar besluit onmiddellijk tot een schending op basis van de beschikbare oppervlakte. De beslissing is dus onvoldoende gemotiveerd op dit punt.

Tot slot is de motivering van de beslissing van de KC aangetast door een interne tegenstrijdigheid door enerzijds art. 3 EVRM (impliciet) als geschonden te beschouwen, en anderzijds te stellen dat de beslissing (celtoewijzing) niet onwettelijk is (maar slechts ‘onredelijk’).”

10. Het argument dat artikel 148 van de basiswet is geschonden omdat uit de artikelen 26 en 31 van de basiswet, gelezen in samenhang met de collectieve brief van 29 juli 2020 inzake het klachtenrecht, blijkt dat niet de klachtencommissie, maar wel de commissie van toezicht bevoegd is om kennis te

nemen van de problematiek die de gedetineerde aanklaagt, heeft verzoekster niet in haar beroepschrift aan de beroepscommissie voorgelegd.

In zoverre is het middel nieuw en dus onontvankelijk.

11. Het argument dat artikel 148 van de basiswet geschonden is omdat de directeur slechts uitvoerder is van een beslissing van de onderzoeksrechter en de tenuitvoerlegging van de straffen niet de bevoegdheid is van de directeur, zodat de beslissing om die redenen niet aan de directeur toerekenbaar is, heeft verzoekster niet in haar beroepschrift aan de beroepscommissie voorgelegd.

In zoverre is het middel nieuw en dus onontvankelijk.

12. Het tweede middelonderdeel, zoals het is uiteengezet en toegelicht, is onontvankelijk.

c. derde middelonderdeel

13. Het middel dat ertoe beperkt is de erin aangevoerde bepaling te parafraseren en te stellen dat de bodemrechter, door te beslissen zoals hij beslist, die bepaling schendt, zonder concreet de wijze uiteen te zetten waarop die aangevoerde rechtsnorm door de bestreden uitspraak is geschonden, vormt geen ontvankelijk middel.

14. Het derde middelonderdeel is onontvankelijk.

d. besluit

15. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 negentien november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren