

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.702 van 23 juni 2025
in de zaak A. 242.824/IX-10.529**

In zake: XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Boullart
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Rieder
kantoor houdend te 9000 Gent
Recollettenlei 39

tegen:

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

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van beslissing BC/24-0194 van de beroepscommissie van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen van 25 juli 2024.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 16.040 van 26 september 2024 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord 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 26 mei 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die *loco* advocaten Hans Rieder en Sven Boullart verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Karine Van Gulck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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 beroepsindiener kwam op 14 oktober 2022 aan in de PI te Beveren nadat hij vanuit Zwitserland, waar hij acht maanden in detentie verbleven had, uitgeleverd was naar België.

De beroepsindiener is op 10 november 2022 geplaatst in een IBVR, dat telkens hernieuwd werd. Het vorige IBVR liep van 5 april 2024 tot en met 4 juni 2024.

De directie van de gevangenis van Beveren deed op 22 mei 2024 een voorstel tot hernieuwing van het IBVR. De psychiater zag de beroepsindiener en stelde zijn verslag op op 23 mei 2024. Het medisch advies dateert van 21 mei 2024. De beroepsindiener werd over het voorstel gehoord op 27 mei 2024, in aanwezigheid van zijn advocaat.

De directeur-generaal nam op 3 juni 2024 een nieuwe beslissing tot hernieuwing van het IBVR voor een periode van twee maanden van 5 juni tot en met 3 augustus 2024. Het IBVR omvat de volgende maatregelen:

- Uitsluiting van deelname aan alle gemeenschappelijke activiteiten;
- Systematische controle van inkomende en uitgaande briefwisseling;
- Glasbezoek;
 - Deze maatregel is niet van toepassing op het bezoek van zijn advocaat
 - Het bezoek met [het kind], de eigen ouders, de eigen broer en de echtgenote van de broer van de beroepsindiener kan eveneens doorgaan in de vorm van een individueel bezoek aan tafel, onder volgende strikte en dwingende voorwaarden:
 - Het individueel tafelbezoek vindt plaats in de bezoekszaal in het tijdslot voorzien voor het individueel tafelbezoek;
 - Het bezoek vindt plaats in aanwezigheid van penitentiair bewakingspersoneel en met een verbod van overdracht van documenten en voorwerpen
 - Fysiek contact is beperkt.

Onder dezelfde voorwaarden wordt 2 keer per week een individueel tafelbezoek toegestaan tussen de beroepsindiener, zijn partner en hun [kind]. Daarnaast wordt er eveneens tweemaal per week een videobezoek van max. 20 minuten tussen beroepsindiener en zijn partner toegestaan onder de voorwaarde van auditief en visueel toezicht.

- Gedeeltelijke ontzegging van het gebruik van de telefoon;
- Systematische toepassing van het onderzoek aan de kledij;
- Observatie om de 120 minuten. Tussen 21u en 6u10 wordt deze controle niet uitgevoerd.
- Verplicht verblijf in de hem toegewezen verblijfsruimte.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 149 van de Grondwet.

Verzoeker betoogt:

“Verzoekende partij stelt in diens beroepsschrift dat het onmogelijk is om te achterhalen welke risico’s er bestaan die aanleiding geven tot het weigeren van bepaalde ontspanningsmogelijkheden en versoepelingen aangaande de IBVR-hernieuwingsbeslissing. Dit zorgt ervoor dat verzoekende partij in de onmogelijkheid verkeert om te bepalen of een IBVR wel dan niet proportioneel is in de huidige stand van zaken.

De Beroepscommissie oordeelt aangaande de proportionaliteit van het IBVR en de bijkomende versoepelingen die werden gevraagd door verzoekende partij dat recente informatie van de veiligheidsdiensten zou aantonen dat het ontvluchtingsgevaar en het risico op het verderzetten van criminele activiteiten nog dermate groot zou zijn dat er op dat vlak op dit moment niet versoepeld kan worden.

Die motivering laat niet toe aan verzoekende partij om te begrijpen hoe de Beroepscommissie tot dat besluit kon komen.

De motivering is op dat punt dan ook louter beperkt tot het gebruik van stijlformules, waardoor verzoekende partij niet kan achterhalen waarom de bodemrechter tot de beoordeling is gekomen dat er niet meer versoepeld kan worden om in contact te kunnen komen met medegedetineerde. Minstens is de motivering op dat punt onduidelijk.

[...]

Het is immers zo dat de Beroepscommissie zich reeds meerdere keren op deze stellingname gesteund heeft om de proportionaliteit van het IBVR en de versoepelingen te beoordelen. Echter, bij elke beslissing gaat de Beroepscommissie ervan uit dat uit recente informatie van veiligheidsdiensten zou blijken dat er een of ander risico bestaat waardoor geen bijkomende versoepelingen kunnen worden doorgevoerd aan het IBVR.”

Louter het wijzigen van tijdstippen van wanneer de “recente” informatie zou dateren, verandert volgens verzoeker niets aan het gegeven dat uit niets uit het dossier blijkt dat er sprake zou zijn van “recente en geactualiseerde”

informatie van de veiligheidsdiensten en dat er gebruik wordt gemaakt van stijlformules. Verzoeker moet in staat zijn om aan de hand van de aangevoerde redenen en alle beschikbare informatie zelf te kunnen begrijpen dat er wel dan niet versoepelingen doorgevoerd kunnen worden. Anders dan het wijzigen van tijdstippen van de “recente en geactualiseerde” informatie van de veiligheidsdiensten, wordt niet kenbaar gemaakt aan verzoeker wat deze informatie is en of het wel degelijk gaat over informatie die aangeeft dat er een risico bestaat in hoofde van verzoeker. Dat er “zeer concrete en geactualiseerde” informatie bestaat, blijkt uit niets.

Beoordeling

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. Het middel gaat terug op de volgende beoordeling door de beroepscommissie van de grief van verzoeker over “bepaalde ontspanningsmogelijkheden en versoepelingen”, namelijk dat het opgelegde IBVR hem verhindert “om (na meer dan anderhalf jaar) eindelijk ook contacten te kunnen hebben met medegedetineerden (die door de directie zelf kunnen worden gekozen) in het kader van sport, koken en bezoek”:

“- Over de proportionaliteit van het IBVR

De beroepscommissie is van oordeel dat uit de beslissing van de directeur-generaal nog steeds blijkt dat er een actuele bedreiging van de veiligheid bestaat, die een IBVR en de hierbij opgelegde maatregelen verantwoordt. De directeur-generaal heeft zich bij deze beoordeling gebaseerd op actuele informatie van 30 mei 2024 die zij heeft verkregen van de veiligheidsdiensten.

De directeur-generaal heeft bij deze verlenging opnieuw enkele versoepelingen toegekend, op vlak van bezoek. Het individueel tafelbezoek is nu mogelijk in de bezoekersruimte om het bezoek op die manier op een zo normaal mogelijke manier te kunnen laten doorgaan.

Wat de vraag betreft om contact op te bouwen met medegedetineerden, is de beroepscommissie van oordeel dat de motivering van de beslissing van de directeur-generaal duidelijk aangeeft waarom dit nog niet mogelijk is. De recente informatie van de veiligheidsdiensten toont namelijk aan dat het ontvluchtingsgevaar en het risico op het verderzetten van criminele

activiteiten nog dermate groot is dat men op dat vlak op dit moment niet kan versoepelen.”

7. Uit de aangehaalde overwegingen van de bestreden uitspraak kan worden afgeleid dat de beroepscommissie de grief van verzoeker heeft onderzocht, doch heeft verworpen. Daarin geeft de beroepscommissie tevens aan waarom zij de grief verwerpt: uit de beslissing van de directeur-generaal, die zelf steunt op recente en actuele informatie van de veiligheidsdiensten van 30 mei 2024, blijkt dat het ontvluchtingsgevaar en het risico op het voortzetten van criminele activiteiten nog dermate groot zijn dat op het vlak van contact met medegedetineerden op dit moment geen ruimte bestaat om dit te versoepelen.

Verzoeker kan niet worden bijgevalen, in de mate dat hij de aangehaalde motivering een stijlformule noemt. De beslissing refereert specifiek aan actuele informatie van 30 mei 2024 die welbepaald op verzoeker betrekking heeft. Dat is niet een “louter” wijzigen van het tijdstip van de ingewonnen informatie, maar effectief nieuwe informatie, die overigens door de beroepscommissie is ingezien overeenkomstig artikel 8, § 1, derde lid, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (basiswet).

Dat volstaat in het licht van de jurisdictionele motiveringsplicht, nu die informatie van de veiligheidsdiensten jegens verzoeker vertrouwelijk is overeenkomstig het voormelde artikel 8 van de basiswet en verzoeker dit vertrouwelijk karakter in dit middel niet betwist, zodat hij de beroepscommissie niet mag verwijten dat zij de inhoud ervan niet reproduceert in haar beslissing.

8. In de mate dat verzoeker met dit middel beoogt om zich tegen het vertrouwelijk karakter van de informatie van de veiligheidsdiensten te verzetten, is die grief onontvankelijk, want vreemd aan de jurisdictionele motiveringsplicht bedoeld in artikel 149 van de Grondwet, de enige bepaling waarvan in het middel de schending is aangevoerd.

9. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het tweede middel is genomen uit “de schending van het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging”.

Verzoeker betoogt:

“1. Verzoekende partij gaf na de hoorzitting aan dat er nieuwe informatie werd toegevoegd aan het dossier die niet aan tegenspraak werd onderworpen.

2. Op dit punt oordeelt de Beroepscommissie:

‘Gelet op de vertrouwelijkheid, kon deze informatie in ieder geval niet inhoudelijk gedeeld worden met de gedetineerde, zodat het tijdstip van het verkrijgen van deze informatie in dit dossier geen negatieve invloed heeft gehad op het recht op tegenspraak.’

Omdat er sprake zou zijn van vertrouwelijke informatie (al blijkt dit nergens uit het dossier), zou verzoekende partij volgens de Beroepscommissie geen belang hebben bij deze laat aan het dossier gevoegde informatie in het licht van het recht op tegenspraak. In het voorstel van de directeur zou ook al vermeld zijn dat er sprake was van vertrouwelijke informatie.

De verwerende partij heeft hier zelfs geen standpunt over ingenomen in diens verweer bij de procedure voor de bodemrechter. Het is dus de Beroepscommissie zelf die tot dit oordeel is gekomen.

3. Doordat de Beroepscommissie zonder meer oordeelt dat er sprake is van vertrouwelijke informatie die werd toegevoegd aan het dossier om het recht op tegenspraak van verzoekende partij niet te laten gelden, schendt de bestreden beslissing het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging.”

Stukken in het bezit van de administratieve bodemrechter waarop wordt gesteund bij het nemen van de beslissing, moeten kenbaar zijn voor verzoeker op straffe van schending van het recht van verdediging, minstens diende hij in de gelegenheid te worden gesteld hierover verder standpunt te kunnen innemen in de procedure bij de beroepscommissie. Verzoeker heeft het raden naar wat er werd toegevoegd aan het dossier en of dit wel dan niet vertrouwelijk en doorslaggevend zou kunnen zijn voor zijn situatie.

11. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat het de beroepscommissie zelf is die ambtshalve tot het oordeel is gekomen dat de laat aan het dossier toegevoegde stukken vertrouwelijke informatie zouden bevatten. De beroepscommissie stelt immers zelf ambtshalve vast dat de informatie vertrouwelijk is, doch dit blijkt uit niets uit het dossier. De stukken worden overigens op geen enkel ogenblik aan tegenspraak onderworpen, waardoor verzoeker precies onder meer daarom op basis van willekeur wordt onderworpen aan een IBVR-hernieuwingsbeslissing. Die nieuw aangewende stukken zijn volgens verzoeker geen beslissingen die moeten voldoen aan de motiveringsplicht *ex* artikel 8, § 1, van de basiswet. Ambtshalve door de administratieve bodemrechter opgeworpen middelen en aangevoerde stukken in een procedure dienen onderworpen te worden aan tegenspraak opdat er sprake kan zijn van het garanderen van het recht van verdediging.

Beoordeling

12. Verzoeker ziet het recht op tegenspraak geschonden, omdat de beroepscommissie “zonder meer oordeelt dat er sprake is van vertrouwelijke informatie die werd toegevoegd aan het dossier” en dus ambtshalve stukken zou hebben toegevoegd aan het dossier en deze vertrouwelijk acht, al blijkt dat nergens uit het dossier.

13. In de beroepen beslissing van de directeur-generaal van 3 juni 2024 is te lezen dat de hernieuwing van het IBVR steunt op een “update van de vertrouwelijke informatie van de veiligheidsdiensten, ontvangen door het DG EPI op 30 mei 2024 [die] overeenkomstig artikel 8 van de basiswet niet ter beschikking [kon] worden gesteld van [verzoeker] daar de kennisgeving ervan aan hem de veiligheid ernstig in het gevaar zou brengen, meer bepaald de openbare veiligheid in het algemeen en de interne en externe veiligheid van de gevangenis in het bijzonder”.

14. Verzoeker vergist zich bijgevolg, door te stellen dat de beroepscommissie de voormelde informatie ambtshalve heeft toegevoegd aan het dossier. Evenmin kan hij worden gevolgd in zijn bewering dat het de beroepscommissie is die eigener beweging “tot dit oordeel is gekomen” en die informatie vertrouwelijk verklaart, terwijl dat vertrouwelijk karakter “uit niets uit het dossier” blijkt.

Verzoeker kon in de beroepen beslissing van de directeur-generaal immers al lezen dat de hernieuwing van het IBVR steunt op geactualiseerde informatie én dat die “update” van 30 mei 2024 door de verwerende partij vertrouwelijk wordt behandeld op grond van artikel 8, § 1, van de basiswet.

Overigens was het bestaan van die informatie verzoeker geenszins ontgaan bij het opstellen van zijn bezwaarschrift gericht aan de beroepscommissie, aangezien hij daarin opmerkt “dat op 30 mei 2024 opnieuw informatie werd toegevoegd omtrent ‘vastgestelde veiligheidsrisico’s’ die maakten dat de contacten met medegedetineerden en de buitenwereld beperkt diende[n] te worden”.

In zoverre verzoeker thans aanvoert dat de beroepscommissie nieuwe vertrouwelijke informatie aan het dossier toevoegt, mist het middel feitelijke grondslag.

15. In zoverre verzoeker schrijft dat hij het raden heeft naar “wat er werd toegevoegd aan het dossier en of dit wel dan niet vertrouwelijk en doorslaggevend zou kunnen zijn voor zijn situatie”, lijkt hij zich te verzetten tegen het vertrouwelijk karakter van de “update”.

Die grief ziet niet op het hem in de beroepen beslissing van 3 juni 2024 meegedeelde bestaan van die informatie, maar op de hem onbekende inhoud ervan.

Verzoeker heeft zijn recht van verdediging uitgeoefend door in zijn beroepsakte bij de beroepscommissie kritiek te uiten op het feit “dat na de

hoorzitting opnieuw informatie wordt gevoegd aan de beslissing van de directeur generaal waaromtrent noch tegenspraak kan worden gevoerd, noch daarvan zelfs in kennis werd gesteld” en aldus aan het oordeel van de beroepscommissie voor te leggen of de verwerende partij draagkrachtige motieven aanvoerde voor het IBVR en of zij terecht een beroep deed op artikel 8 van de basiswet.

De beroepscommissie ontmoette deze kritiek door deze te weerleggen, *in casu* door te verwijzen naar artikel 8 van de basiswet en door overeenkomstig artikel 8, § 1, derde lid, van de basiswet zélf van de informatie kennis te nemen en het vertrouwelijk karakter ervan te erkennen, door niet anders te oordelen.

Verzoeker voert evenwel in zijn cassatieberoep geen schending aan van artikel 8 van de basiswet.

Het middel kan dan in zoverre niet leiden tot de vaststelling van een schending van de rechten van verdediging.

In zoverre is het middel onontvankelijk.

16. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig juni tweeduizend vijftientig, 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