

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 131.175 van 10 mei 2004
in de zaak A. 91.610/IX-2364.**

In zake : Guido DEBREE,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. WILLEMS,
kantoor houdende te AALST,
Majoor Claserstraat 8

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D 'HOOGHE en G. JANSSENS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Guido DEBREE op 8 mei 2000 heeft
ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het ministerieel besluit van
22 oktober 1999 waarbij zijn erkenning als halftijds aalmoezenier bij de gevangenis
te Ieper wordt beëindigd;

Gelet op het arrest nr. 89.583 van 11 september 2000 waarbij de
vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt
verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend
op 2 november 2000 door verzoeker;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 12 september 2001 die de neerlegging
ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het
verzoek tot voortzetting van de rechtspleging van verzoeker en de regelmatig
gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 6 februari 2004 waarbij de
terechtzingting bepaald wordt op 15 maart 2004;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. WILLEMS, die loco
advocaat L. WILLEMS verschijnt voor verzoeker, en van advocaat D. D'HOOGHE,
die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd
W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van
State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat verzoeker bij ministerieel besluit van 3 juli 1996,
op voordracht van de bisschop van Brugge, aangenomen werd als halftijds
aalmoezenier bij de gevangenis te Ieper; dat sinds 1997 conflicten ontstaan met de
directeur van de gevangenis, die verzoeker onder meer beticht van kritiek op en
inmenging in het gevoerde beleid; dat zulks leidt tot een vraag van de directeur aan
de minister op 26 november 1998 om verzoeker als aalmoezenier bij de gevangenis
te Ieper te ontslaan; dat na een periode van onderhandelingen en raadplegingen,

gedurende welke zich nieuwe incidenten voordoen, bij het bestreden ministerieel besluit van 22 oktober 1999 een einde wordt gemaakt aan de erkenning van verzoeker als halftijds aalmoezenier bij de gevangenis te Ieper; dat die beslissing met een aangetekende brief van 8 maart 2000, waarbij hem mededeling wordt gedaan van de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State, ter kennis van verzoeker wordt gebracht;

2.1. Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat het beroep laattijdig is omdat verzoeker, ook al werd hij eerst met een brief van 8 maart 2000 formeel in kennis gesteld van de beroepsmogelijkheden tegen het bestreden besluit, de facto reeds maandenlang op de hoogte was van de inhoud en draagwijdte van de bestreden beslissing; dat zij stelt dat de beroepstermijn van zestig dagen tot doel heeft de rechtsonzekerheid in de tijd te beperken en een diligent optreden van de burger af te dwingen, en dat een doelgebonden interpretatie van de termijn bedoeld in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienvolgens tot het besluit leidt dat een rechtsonderhorige die al bijna zeven maanden volledig op de hoogte was van een besluit dat hem naar eigen zeggen bijzonder grieft, zonder enige actie te ondernemen en zonder de hem openstaande beroepsmogelijkheden te onderzoeken, niet langer gerechtigd is om alsnog een vordering tot nietigverklaring in te stellen;

2.2. Overwegende dat verzoeker repliceert dat hem pas met een aangetekende brief van 8 maart 2000 werd medegedeeld dat hij binnen de termijn van zestig dagen bij de Raad van State beroep kon instellen tegen de beslissing en dat het verzoekschrift derhalve tijdig werd ingediend;

2.3.1. Overwegende dat een beslissing waarbij op individuele wijze een element van de rechtstoestand van een persoon wordt bepaald of gewijzigd aan de betrokkene betekend moet worden, zelfs al legt geen uitdrukkelijk voorschrift de individuele aanzegging op; dat luidens artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de beroepstermijn maar een aanvang neemt op voorwaarde dat bij de betekening van de individuele beslissing het bestaan van een

beroep bij de Raad van State alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen worden vermeld;

2.3.2. Overwegende dat uit het door de verwerende partij ingediende administratief dossier blijkt dat bij brieven van 3 november 1999 een afschrift van het ministerieel besluit van 22 oktober 1999 werd toegezonden aan de bisschop van Brugge en aan de hoofdaalmoezenier, en voorts dat verzoeker met een aangetekende brief van 8 maart 2000 overeenkomstig het voormelde artikel 19, tweede lid, van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State alsmede van de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen in kennis werd gesteld; dat de termijn voor het instellen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State dan ook pas een aanvang heeft genomen bij de ontvangst van de brief van 8 maart 2000; dat weliswaar niet uitgesloten is dat verzoeker meer dan zestig dagen voor hij het onderhavige beroep instelde van de bestreden beslissing feitelijk kennis had; dat daarmee echter niet is voldaan aan de verplichting tot persoonlijke aanzegging en daaruit ook niet volgt dat verzoeker wist dat er een annulatieberoep bij de Raad van State tegen ingesteld kon worden; dat de brief van 8 maart 2000, waarbij de verwerende partij verzoeker van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State in kennis stelt, overigens het gevolg blijkt te zijn van een brief van verzoeker van 21 februari 2000; dat de exceptie niet opgaat;

3.1.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van het recht van verdediging, doordat hij niet vooraf in kennis werd gesteld van het voorstel tot intrekking van zijn erkenning en hij evenmin in dat verband werd gehoord;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat verzoeker herhaaldelijk de gelegenheid heeft gehad om zijn standpunt zowel schriftelijk als mondeling uiteen te zetten en dat bovendien de feiten voldoende bewezen zijn en voor eenvoudige constatacie vatbaar waren, zodat het horen van verzoeker geen enkele invloed kon hebben op de beslissing;

3.1.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat de minister van Justitie zich eenzijdig heeft laten inlichten door de gevangenisdirecteur van Ieper en dat hij niet beschermd was tegen de eenzijdige kritiek van die ambtenaar die de aalmoezenier veeleer als een lastpost beschouwde dan als een essentieel bestanddeel van een gemeenschap gedetineerden; dat hij in zijn laatste memorie preciseert dat hij nooit in kennis werd gesteld van het voorstel om zijn erkenning in te trekken en daaromtrent niet werd gehoord;

3.1.3.1. Overwegende dat de beslissing waarbij de minister van Justitie een einde maakt aan de erkenning van een aalmoezenier geen tuchtstraf is en dat het recht van verdediging zoals dat in tuchtzaken geldt dan ook als zodanig niet van toepassing is; dat weliswaar tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat aan de betrokkene de gelegenheid wordt geboden om op een nuttige wijze voor zijn standpunt op te komen;

3.1.3.2. Overwegende dat ter zake uit het administratief dossier blijkt dat de gevangenisdirecteur, vooraleer hij in zijn brief van 26 november 1998 aan het directoraat-generaal Strafinrichtingen het voorstel deed om de opdracht van verzoeker in de gevangenis van Ieper te beëindigen, aan verzoeker zowel schriftelijk als mondeling om uitleg heeft gevraagd omtrent de inbreuken die hem werden verweten; dat de schriftelijke uitleg alsmede het verslag van de ondervraging door de gevangenisdirecteur samen met de brief van 26 november 1998 aan het directoraat-generaal Strafinrichtingen doorgezonden werden; dat naar aanleiding van het voorstel van de gevangenisdirecteur op 22 december 1998 een vergadering plaats had waarop naast verzoeker en de gevangenisdirecteur, hoofdaalmoezenier F. SNEYERS en regionaal directeur J. VANWINGH aanwezig waren en waarbij werd nagegaan "of er nog een basis zou kunnen gevonden worden voor verdere samenwerking tussen de directeur en de aalmoezenier van de gevangenis te Ieper"; dat die vergadering de regionaal directeur, zoals blijkt uit diens brief van 23 december 1998 aan het directoraat-generaal Strafinrichtingen, tot de conclusie bracht dat "dit probleem enkel

kan worden opgelost door de Heer Debree te ontslaan als aalmoezenier van de gevangenis te Ieper";

3.1.3.3. Overwegende dat verzoeker derhalve de gelegenheid heeft gekregen om zijn standpunt op nuttige wijze kenbaar te maken, zowel met betrekking tot de inbreuken die hem werden verweten, als met betrekking tot de maatregel die ten opzichte van hem werd genomen; dat er dan ook geen grond is voor de stelling dat de maatregel gebaseerd is op de eenzijdige kritiek van de gevangenisdirecteur; dat het middel niet gegrond is;

3.2.1. Overwegende dat verzoeker in een tweede middel aanvoert dat, gelet op het volkomen gebrek aan naleving van de rechten op verdediging en het stilzwijgen van het bestuur ten aanzien van betrokkene over het voornemen de erkenning als aalmoezenier in te trekken en door de aard van deze beslissing, onzorgvuldig werd opgetreden en de belangen van verzoeker onnodig werden geschaad;

3.2.2. Overwegende dat verzoeker het gebrek aan zorgvuldigheid uitsluitend afleidt uit de beweerde schending van het recht van verdediging; dat aangezien zoals hiervoor uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dit recht niet werd geschonden, het tweede middel om dezelfde redenen als het eerste middel dient te worden verworpen;

3.3.1. Overwegende dat verzoeker als derde middel de schending aanvoert van wat hij noemt, de regeling in verband met de beëindiging van de erkenning in de hoedanigheid van halftijds aalmoezenier, doordat de bestreden beslissing werd genomen met miskenning van de prerogatieven van de kerkelijke overheid; dat hij hierbij uiteenzet dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen er geen statuut voor de aalmoezeniers voorhanden was en dat de enige logische redenering erin bestond dat de bisschop van Brugge de gevangenis-aalmoezenier benoemt en ontslaat en de minister daarop de erkenning verleent of intrekt; dat verzoeker vervolgens stelt dat de bestreden beslissing tevens

een schending inhoudt van het nog niet in werking zijnde koninklijk besluit van 13 juni 1999 houdende oprichting van een dienst voor aalmoezeniers behorende tot één van de erkende erediensten en morele consultants bij de strafinrichtingen en tot vaststelling van hun administratief en geldelijk statuut, omdat overeenkomstig artikel 19 van dat besluit slechts na advies van de bevoegde kerkelijke overheid aan de erkenning van de aalmoezenier een einde kan worden gemaakt; dat bovendien uit het in artikel 21 van de Grondwet gehuldigde beginsel van niet-inmenging van de Staat in de interne organisatie van de erediensten en de soevereiniteit van de kerkelijke organen binnen hun eigen gezagskring volgt dat de minister van Justitie voorafgaandelijk aan zijn beslissing tot intrekking over het daartoe dienend advies van de kerkelijke overheid diende te beschikken doch dat uit de met de kerkelijke overheid gevoerde briefwisseling blijkt dat de kerkelijke overheid haar vertrouwen in verzoeker bevestigde en op geen enkel ogenblik overwoog hem zijn mandaat te ontnemen;

3.3.2. Overwegende dat de verwerende partij vooreerst antwoordt dat verzoeker nalaat de rechtsgrond te vermelden waarop de stelling dat het aan de bisschop van Brugge toekwam de erkenning in te trekken gebaseerd is; dat zij vervolgens betoogt dat het koninklijk besluit van 13 juni 1999 niet van toepassing was op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, dat de wijze van aanstelling van aalmoezeniers alsook hun rechten en plichten worden bepaald in het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen en in het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen en dat op grond van die besluiten een aalmoezenier, weliswaar op voordracht van de bevoegde kerkelijke overheid, wordt erkend door de minister van Justitie en de minister dus eveneens bevoegd is om een einde te maken aan de erkenning, dat de kerkelijke overheden betrokken werden bij het overleg over de situatie van verzoeker, dat de bisschop van Brugge de fouten van de kant van verzoeker erkende, dat de bisschop meteen op de hoogte werd gebracht van het bestreden besluit en op 26 november 1999 dankte voor de kennisgeving van het besluit, waardoor hij impliciet doch zeker aangaf te kunnen instemmen met de

genomen maatregel of alleszins meende niet over wettelijke prerogatieven te beschikken om in die besluitvorming tussen te komen of deze te herroepen;

3.3.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 niet dienstig zijn; dat hij voorts stelt dat de kerkelijke overheid niet betrokken werd bij het ontslag of minstens geen aanleiding zag om over te gaan tot het ontslag : uit de ontvangstmelding van 26 november 1999 vanwege het bisdom Brugge kan niet worden afgeleid dat de bisschop zijn instemming met de beslissing zou hebben betuigd;

3.3.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie nog betoogt dat aangezien de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 bij koninklijk besluit van 4 augustus 1999 werd uitgesteld tot 1 januari 2000, er op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd geen specifiek statuut van de gevangenisbezoekeniers bestond, waaruit volgens hem de conclusie moet volgen dat, met toepassing van artikel 21 van de Grondwet, alleen de bisschop de gevangenisbezoekeniers kon ontslaan, te meer daar de verwerende partij in gebreke blijft aan te tonen welke bepaling van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 daarvoor een regeling bevat; dat hij wijst op de manier waarop hij werd benoemd : bij besluit van de bisschop en akteneming daarvan door de minister van Justitie; dat hij ook vaststelt dat de kerkelijke overheid nooit werd betrokken bij zijn ontslag en hij verder betoogt dat een loutere ontvangstmelding daarvan niet kan gelden als een instemming, terwijl het advies voorgeschreven door artikel 19 van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 niet werd ingewonnen; dat hij verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State volgens welke de minister van Onderwijs niet kan weigeren een leermeester katholieke godsdienst te ontslaan uit zijn ambt wanneer de kerkelijke overheid daarom verzoekt, waaruit hij met aanhaling van artikel 21 van de Grondwet afleidt dat zijn aanstelling niet ingetrokken kon worden dan op -eensluidend- advies van de kerkelijke overheid; dat verzoeker ook wijst op briefwisseling volgens welke de moeilijkheden welke tot zijn ontslag hebben geleid vooral te wijten waren aan de starre houding van de gevangenisdirecteur;

3.3.5.1. Overwegende dat het voornoemde koninklijk besluit van 13 juni 1999 nog niet in werking was toen de bestreden beslissing genomen werd en het ook nooit in werking is getreden, aangezien het werd opgeheven bij koninklijk besluit van 23 maart 2001; dat, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, ter zake dan ook golden, de op deze zaak te betrekken bepalingen van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, aangezien voor zover sommige bepalingen ervan zouden worden opgeheven door het koninklijk besluit van 13 juni 1999, die opheffingsbepalingen ook nooit in werking zijn getreden; dat het koninklijk besluit van 13 juni 1999 dan ook helemaal buiten beschouwing moet worden gelaten en, meer bepaald, verzoeker zich niet kan beroepen op verplichte adviezen van de kerkelijke overheid die door dat besluit werden voorgeschreven;

3.3.5.2. Overwegende dat luidens artikel 40 van het voormelde koninklijk besluit van 21 mei 1965, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 4 december 1990, de gedetineerden die verklaard hebben te willen deelnemen aan een eredienst, op hun verzoek morele en godsdienstige bijstand ontvangen van de bedienaars van die eredienst en deze aalmoezeniers door hun geestelijke meerderen worden voorgedragen en door de minister erkend; dat een door de kerkelijke overheid voorgedragen bedienaar van de eredienst zijn hoedanigheid van gevangenis-aalmoezenier derhalve verkrijgt ingevolge de erkenning door de minister van Justitie;

3.3.5.3. Overwegende dat artikel 21 van de Grondwet de vrijheid van kerkelijke organisatie waarborgt, onder meer door de Staat te verbieden om zich te bemoeien met de benoeming of de installatie van de bedienaren van de eredienst; dat hieruit moet worden afgeleid dat het doel met het oog waarop een bedienaar van de eredienst tot gevangenis-aalmoezenier wordt aangesteld, grondwettelijk gezien, verhindert dat er tussen de Staat en de gevangenis-aalmoezenier enige band van ondergeschiktheid in de vervulling van diens opdracht kan bestaan, net zoals dat het geval niet kan zijn voor legeraalmoezeniers of godsdienstleraars; dat het de burgerlijke overheid dan ook niet staat, als de hogere geestelijke overheid haar

voorstelt, om redenen van godsdienstige aard, een einde te maken aan een dergelijk ambt vervuld door een bedienaar van de eredienst, die redenen hoe dan ook te beoordelen, en op grond daarvan te weigeren hem te ontslaan;

3.3.5.4. Overwegende dat wat voorafgaat evenwel geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de gevangenis-aalmoezenier een bedienaar van de eredienst is wiens taak mede bepaald wordt door de behoeften van de handhaving van orde en veiligheid in de gevangenissen; dat de aalmoezenier er dan ook toe gehouden is de voorschriften na te leven die door de bevoegde overheid met het oog op die handhaving werden uitgevaardigd; dat zulks dan ook rechtvaardigt waarom de aalmoezeniers niet louter door de kerkelijke overheid worden aangesteld maar zij bovendien door de burgerlijke overheid moeten worden erkend; dat uit de hiervoor gedane vaststelling dat enkel de kerkelijke overheid vermag het gedrag van de betrokken aalmoezenier te beoordelen, dan ook niet het omgekeerde volgt, namelijk dat wanneer de betrokkene om andere redenen dan van godsdienstige aard de goede werking van de dienst hindert -te dezen het gevangeniswezen dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie valt- aan deze laatste de bevoegdheid zou kunnen worden onzegd om, zonder de instemming van de kerkelijke overheid, een einde te maken aan de erkenning van een aalmoezenier die, zoals in de onderhavige zaak, door herhaalde inbreuken op de door de overheid rechtmatig vastgestelde voorschriften, "een destabiliserende invloed heeft op de algemene werking van de inrichting"; dat door aldus te beslissen de minister van Justitie zich immers niet bemoeit met de benoeming van de bedienaren van de eredienst, maar een maatregel treft die met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de gevangenis noodzakelijk is; dat daarvoor niet is vereist dat een uitdrukkelijke tekst de minister die bevoegdheid toekent, aangezien het een algemeen beginsel is dat wie de macht heeft om te benoemen ook de macht heeft om te ontslaan; dat uit artikel 40 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 dat hem de bevoegdheid verleent om de gevangenis-aalmoezeniers te erkennen dan ook volgt dat de minister die erkenning kan intrekken; dat geen enkele tekst het akkoord van de kerkelijke overheid daarvoor vereist;

3.3.5.5. Overwegende, voor zover verzoeker in zijn laatste memorie de bedoeling zou hebben aan te tonen dat de redenen die werden aangevoerd om hem zijn erkenning te ontnemen in rechte of in feite niet aanvaardbaar zijn, dat zulks een nieuw middel uitmaakt dat hij in een vroeger stadium van de procedure had kunnen aanvoeren en het om die reden niet ontvankelijk is; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien mei 2000 en vier, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. VAN AELST.

J. DE BRABANDERE.