

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.337 van 13 september 2010
in de zaak A. 175.763/IX-5396**

In zake : Jan VAN DE VELDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Hoorebeke
kantoor houdend te Gent
Coupure Rechts 162
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Wetenschapsbeleid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Luypaers en Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te Heverlee
Industrieweg 4 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van “het bezoekersreglement (versie 20 juni 2006) van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en zijn bijlage” en van het ministerieel besluit van 20 juli 2006 tot vaststelling van het bezoekersreglement van de leesalen van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 2006, tweede editie, en zijn bijlage, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2006.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 165.770 van 11 december 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden handelingen verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lien Cornelli, die loco advocaat Karel Van Hoorebeke verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Hans-Kristof Carême, die loco advocaat Peter Luypaers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een 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 artikelen 3 en 4 van de Archiefwet van 24 juni 1955 bepalen dat een reglement van orde de regels dient te bepalen volgens welke de in het Rijksarchief neergelegde stukken aan navorsers ter inzage kunnen worden verstrekt. Dat reglement dient eveneens de voorwaarden te bepalen waaronder die stukken kunnen worden geraadpleegd.

3.2. Op 20 juni 2006 wordt een “Bezoekersreglement” uitgevaardigd voor en door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de provinciën.

Op de eerste bladzijde van dat reglement staat onder meer het volgende te lezen:

“Bij de registratie dient u uw handtekening onder het registratieformulier te plaatsen waardoor u zich ertoe verbindt deze huisregels na te leven.

In dit reglement staan maatregelen die u misschien als hinderlijk zal ervaren. Bedenk daarbij evenwel dat het Rijksarchief een uniek erfgoed beheert. Het wil zijn bestanden en collecties onder de beste voorwaarden beschikbaar stellen aan alle geïnteresseerden maar het is tegelijk verantwoordelijk voor hun behoud.”

Verder schrijft dit reglement praktische regels voor betreffende de toegang tot de publieksruimten, de vereiste van een toegangskaart, de openingstijden, wat mee mag naar de leeszaal, de aanmelding en registratie bij een eerste bezoek, de aanmelding en registratie bij elk nieuw bezoek, respect voor de andere bezoekers, hulp bij onderzoek, raadpleging in zelfbediening, beperkingen inzake raadpleging, aanvragen van originelen, reserveren, uithalen van en omgang met de documenten, reproducties, externe uitlening naar andere Rijksarchieven, schenkingen, klachten en overtredingen van het reglement.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.3. Met een aangetekende brief van 10 juli 2006 klaagt de verzoeker bij de verwerende partij zowel de vorm als de inhoud van voormeld “Bezoekersreglement” aan. Hij meent dat de intrekking van het bezoekersreglement zich opdringt.

3.4. De verwerende partij antwoordt met een aangetekende brief van 20 juli 2006 dat “het bezoekersreglement van de rijksarchieven, met inbegrip van de richtlijn in verband met het zelf uitvoeren van digitale opnames, weldra als Ministerieel Besluit in het Belgisch Staatsblad zal verschijnen”.

Verder staat in die brief nog het volgende:

“Wat uw bezwaren van inhoudelijke aard betreft moet ik u meedelen dat het Rijksarchief belast is met het beheer en de beschikbaarstelling van een belangrijk deel van archivalisch erfgoed. Het personeel van het Rijksarchief zet zich elke dag in om de raadpleegbaarheid van archivalia maximaal te garanderen en heeft niet de intentie om de raadpleging van bescheiden te beperken, tenzij de wetgever hem hiertoe verplicht (beperkte raadpleegbaarheid van niet-openbare archiefbescheiden of van bescheiden in verband met de persoonlijke levenssfeer).

In het kader van zijn zorgvuldigheidsplicht en overeenkomstig de regels van goed beheer, is het de plicht van de Algemeen Rijksarchivaris een aanvaardbaar evenwicht te vinden tussen minimale eisen inzake bescherming van het erfgoed

en de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het algemeen en in de leesalen van de rijksarchieven meer in het bijzonder.

Ik ben van mening dat het bezoekersreglement niet indruist tegen de grondwet en derhalve niet moet worden ingetrokken.”

3.5. Op 20 juli 2006 wordt dan het ministerieel besluit tot vaststelling van het bezoekersreglement van de leesalen van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën (hierna: het ministerieel besluit van 20 juli 2006) genomen.

Dit besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 2006, tweede editie.

In het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2006 verschijnt nog een addendum. Het betreft een bijlage houdende een verklaring betreffende het zelf uitvoeren van fotografische opnamen enerzijds en een richtlijn betreffende het zelf uitvoeren van fotografische opnamen anderzijds.

Voornoemd ministerieel besluit en zijn bijlage vormen het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep op.

Zij voert aan dat de bestreden beslissing en het aangevochten besluit als een maatregel van inwendige orde moeten worden beschouwd en bijgevolg niet voor annulatieberoep vatbaar zijn. De rechtstoestand van de verzoeker wordt volgens haar geenszins gewijzigd ingevolge de bestreden handelingen, hoogstens wordt de feitelijke toestand van de verzoeker enigszins beïnvloed ingevolge de regeling van inwendige orde met betrekking tot de leesalen.

5. De verzoeker repliceert dat de wetgever in de archiefwet aan de uitvoerende macht slechts uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om voorwaarden vast te stellen met betrekking tot “het ter inzage verstrekken” en “de raadpleging” van bepaalde archiefdocumenten, zonder opdracht te geven om voorwaarden vast te stellen voor de raadpleging van alle in het Rijksarchief neergelegde stukken. De

voorwaarden vastgesteld in de bestreden handelingen hebben evenwel betrekking op alle in het Rijksarchief neergelegde stukken, aldus de verzoeker.

Verder houdt de verzoeker voor dat deze voorwaarden wel degelijk een weerslag hebben op de rechtstoestand van de bezoekers, die de rechtsgevolgen ervan ondervinden bij hun vraag tot inzage of raadpleging van de betrokken stukken. In die zin is de vaststelling van het betrokken reglement van orde volgens de verzoeker in elk geval onderworpen aan de voorafgaande adviesverplichting van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De verzoeker betoogt dat de bestreden handelingen niet zozeer de interne organisatie van het rijksarchief regelen, maar voorschriften betreffen die gericht zijn tot, en verbindend zijn voor de bezoekers van de rijksarchieven. De bestreden handelingen zijn volgens hem reglementaire besluiten, onderworpen aan de toepassing van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat zij van toepassing zijn op een bepaalde categorie van burgers, met name de bezoekers van de rijksarchieven, en hun rechtstoestand regelen, daar zij hun activiteiten in de rijksarchieven slechts kunnen ontplooien in de mate dat zij vooraf voldaan hebben en blijven voldoen aan de voorschriften die deze handelingen aan de rechtsorde willen toevoegen.

6. In zijn laatste memorie herhaalt de verzoeker dat de bestreden handelingen zijn rechtstoestand en die van de bezoekers raken, aangezien het leeszaalreglement de uitoefening van een grondrecht, met name de openbaarheid van bestuur, regelt en zelfs beperkt.

Hij betwist opnieuw dat de bestreden handelingen maatregelen van inwendige orde zijn en voert aan dat het betrokken reglement verordenende bepalingen bevat en aan het advies van de afdeling wetgeving moet worden onderworpen. Bovendien voegt hij daaraan toe dat het reglement door de in de middelen uiteengezette onwettigheden is aangetast en dat de minister met het reglement zijn bevoegdheid te buiten gaat.

Voorts betoogt de verzoeker dat ook het fotografeerverbod het grondrecht van de openbaarheid van bestuur en dus zijn rechtstoestand raakt, in het bijzonder nu dit ertoe leidt dat de stukken enkel gescand kunnen worden tegen een

kostprijs die duurder is dan een fotokopie en dit terwijl volgens de openbaarheidsregels van de openbare besturen kopies aan kostprijs moeten worden afgeleverd.

Beoordeling

7. Het beroep ingesteld tegen de eerste bestreden beslissing, zijnde “het bezoekersreglement (versie van 20 juni 2006) van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en zijn bijlage”, heeft geen voorwerp meer, omdat dit reglement werd uitgevaardigd als een ministerieel besluit, zijnde het thans bestreden besluit van 20 juli 2006.

Bijgevolg is het beroep gericht tegen de eerste bestreden beslissing niet ontvankelijk.

Het bestreden ministerieel besluit van 20 juli 2006 en zijn bijlage stellen de regels vast die de bezoekers van de rijksarchieven moeten in acht nemen. Deze regels houden bepaalde beperkingen in, wat het gebruik van de rijksarchieven betreft. In de aanhef van het ministerieel besluit van 20 juli 2006 is zelfs sprake van “de rechten en plichten van de bezoekers van de studiezalen van de rijksarchieven”. Deze bepalingen zijn duidelijk en bevatten klare regels. Zij regelen aldus de rechtstoestand van de verzoeker. Bovendien geldt de regeling bepaald in het bestreden besluit voor een onbepaald aantal gevallen, met name voor alle bezoekers van de rijksarchieven. Het bestreden besluit is dan ook van reglementaire aard en bijgevolg voor vernietiging vatbaar.

Het beroep is derhalve ontvankelijk en de exceptie van de verwerende partij wordt verworpen.

8. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep. Bijgevolg is er grond om een aanvullend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. Het beroep is niet ontvankelijk in de mate dat het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing.

2. De debatten worden heropend.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 september 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche