

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.018 van 10 januari 2014
in de zaak A. 198.301/IX-6993**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom De Sutter
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Wetenschapsbeleid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 november 2010, strekt tot de
nietigverklaring van:

- het koninklijk besluit van 18 augustus 2010 ‘tot uitvoering van artikelen 1, 5 en
6bis van de archiefwet van 24 juni 1955’;
- het koninklijk besluit van 18 augustus 2010 ‘tot de uitvoering van de artikelen 5
en 6 van de archiefwet van 24 juni 1955’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 juni 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend 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. Het koninklijk besluit van 18 augustus 2010 ‘tot uitvoering van artikelen 1, 5 en *6bis* van de archiefwet van 24 juni 1955’ is het eerste bestreden besluit.

Het vangt aan met de omschrijving van een aantal begrippen, zoals “archieven” (artikel 1, 2) en “overheid” (artikel 1, 8). Deze luiden:

“Artikel 1. [...]

[...]

2. ‘Archieven’, alle documenten die ongeacht hun datum, materiële vorm, ontwikkelingsstadium of drager naar hun aard bestemd zijn om te berusten onder een overheid of een privaat persoon, een vennootschap of een vereniging van privaat recht die ze heeft ontvangen of opgemaakt uit hoofde van zijn of haar activiteiten, zijn of haar taken of tot vastlegging van zijn of haar rechten en plichten;

De documenten vermeld in het vorige lid omvatten eveneens deze die deel uitmaken van het domein van de Belgische Staat en zijn rechtsvoorgangers door vrijwillige verwerving of verwerving tegen betaling, incorporatie, secularisering, nationalisatie, confiscatie, rechtsovergang, schenking of legaat.

[...]

8. ‘Overheid’, de overheden zoals die worden omschreven in artikel 1 van de Wet.”

Het eerste bestreden besluit bevat in essentie twee delen en regelt, enerzijds, de overbrenging van archieven van overheden naar het Rijksarchief (Titel II), alsook de overbrenging van particuliere archieven (Titel III). Wat de archieven van overheden betreft, worden de termijnen van overbrenging en de archiefbewaarplaats waarnaar de archieven moeten worden overgebracht, geregeld. Tevens wordt in de mogelijkheid voorzien dat een vrijstelling van overbrenging van de betrokken archieven wordt verleend en bevat het eerste bestreden besluit bepalingen betreffende de staat waarin archieven naar het Rijksarchief moeten worden overgebracht en de procedure volgens welke de overbrenging moet gebeuren. Wat de overbrenging van particuliere archieven betreft, bepaalt het eerste bestreden besluit dat de overbrenging van de betrokken archieven naar het Rijksarchief kan gebeuren op grond van een bewaargeving,

schenking of legaat, en worden hieromtrent een aantal voorwaarden vastgesteld. Tot slot wordt het voorheen geldende koninklijk besluit van 12 december 1957 ‘betreffende de uitvoering van de archiefwet van 24 juni 1955’ opgeheven.

3.2. Het koninklijk besluit van 18 augustus 2010 ‘tot de uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de archiefwet van 24 juni 1955’ is het tweede bestreden besluit.

Het vangt eveneens aan met de omschrijving van een aantal begrippen, zoals “archieven” (artikel 1, § 1, 2) en “overheid” (artikel 1, § 1, 7). Deze omschrijvingen zijn inhoudelijk gelijk aan dezelfde begrippen van het eerste bestreden besluit.

Het tweede bestreden besluit regelt het toezicht op de bewaring van de archieven door de overheden (Hoofdstuk 2), alsook de vernietiging van archieven (Hoofdstuk 3). Wat het toezicht op de bewaring van de archieven betreft, bepaalt het tweede bestreden besluit dat de Algemeen Rijksarchivaris of zijn gemachtigden toezicht uitoefenen op de wijze waarop de overheden de archieven beheren en bewaren die bij hen berusten. Tevens wordt bepaald waaruit dit toezicht bestaat en de wijze van uitoefening ervan. Wat de vernietiging van archieven betreft, bepaalt het tweede bestreden besluit dat zonder de schriftelijke en uitdrukkelijke toestemming van de Algemeen Rijksarchivaris of zijn gemachtigden, niet mag worden overgegaan tot de fysieke vernietiging van archieven. Voorts regelt het de nadere procedure daarvan. Tot slot wordt bepaald dat corrigerende maatregelen kunnen worden genomen indien een overheid handelt in strijd met het bestreden besluit en wordt een jaarlijkse rapporteringsplicht opgelegd aan de Algemeen Rijksarchivaris.

Beide koninklijke besluiten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 september 2010.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Uiteenzetting van de exceptie

4. De verwerende partij betwist de “bevoegdheid” van de Raad van State om uitspraak te doen over het enige middel dat volgens haar in werkelijkheid is gericht is tegen bepalingen uit een wetstekrchtige akte waarvan de bestreden besluiten de loutere uitvoering vormen.

Beoordeling

5. Het voorwerp van het beroep betreft twee reglementaire besluiten. De Raad van State heeft rechtsmacht om kennis te nemen van dergelijke beroepen.

De omstandigheid dat, volgens de verzoekende partij, het enige middel in werkelijkheid zou zijn gericht tegen bepalingen uit een wetstekrchtige akte, betreft de vraag naar de ontvankelijkheid van een aangevoerd middel, maar onzegt aan de Raad van State, niet de rechtsmacht om ten aanzien van de bestreden besluiten, het in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde wettigheidstoezicht uit te oefenen.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste exceptie

Uiteenzetting van de exceptie

7. De verwerende partij werpt op dat niet voldaan is aan de vereiste dat voor elk beroep tot nietigverklaring een afzonderlijk verzoekschrift moet

worden ingediend. De verzoekende partij vordert in eenzelfde verzoekschrift de nietigverklaring van twee koninklijke besluiten die volgens de verwerende partij, een totaal verschillend voorwerp hebben: het eerste betreft de overbrenging van archieven, terwijl het tweede handelt over het toezicht op de bewaring en de vernietiging van archieven. Dit zijn volgens de verwerende partij twee besluiten met een duidelijk te onderscheiden inhoud waardoor ze niet in één verzoekschrift kunnen worden aangevochten. Zij besluit dat het beroep onontvankelijk is, minstens dat het slechts ontvankelijk is in de mate het gericht is tegen het eerste bestreden besluit.

Beoordeling

8. In het belang van een goede rechtsbedeling dient diegene die een beroep doet op de rechter, voor elke vordering een afzonderlijk geding in te spannen om alzo de rechtsstrijd overzichtelijk te houden en een vlotte afwikkeling van de zaak mogelijk te maken.

Meerdere vorderingen kunnen slechts ontvankelijk in één enkel verzoekschrift worden ingediend indien bij uitzondering de goede rechtsbedeling daardoor wordt bevorderd, meer bepaald indien de vorderingen, wat hun voorwerp of wat hun grondslag betreft, zo nauw samenhangen dat het als waarschijnlijk voorkomt dat vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere vordering.

Indien meerdere vorderingen die niet samenhangen in één enkel verzoekschrift worden ingesteld, is in beginsel enkel het beroep ingesteld tegen de eerste vermelde bestreden beslissing ontvankelijk.

9. Te dezen wordt in eenzelfde verzoekschrift de nietigverklaring gevorderd van twee koninklijk besluiten die uitvoering geven aan een aantal bepalingen uit de archiefwet van 24 juni 1955. Beide besluiten vinden hun

juridische grondslag onder meer in artikel 5 van die wet. Voorts richt het enig middel zich tegen beide besluiten. In die omstandigheden blijkt niet dat het aanvechten van de bestreden besluiten met één verzoekschrift een vlotte processuele afhandeling van de zaken belet.

10. De exceptie wordt verworpen.

B. Tweede exceptie

Uiteenzetting van de exceptie

11. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij het beroep, omdat het nadeel waarop de verzoekende partij zich beroept – de miskennis van haar bevoegdheid – niet zijn oorzaak vindt in de bestreden besluiten, maar in de archiefwet van 24 juni 1955 waarvan de bestreden besluiten de loutere uitvoering vormen. Een eventuele vernietiging ervan kan het aangevoerde nadeel niet herstellen, omdat de archiefwet van 24 juni 1955 en de daarin vervatte regeling ten aanzien van archieven van gemeenten en provincies hoe dan ook zonder meer bestaat.

Beoordeling

12. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient hij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring

van die rechtshandeling hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4.3).

13. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift uiteen dat zij belang heeft bij het beroep tot nietigverklaring gezien de bestreden besluiten haar bevoegdheid miskennen en schenden.

Een publiekrechtelijke rechtspersoon als de verzoekende partij heeft belang bij het bestrijden van administratieve beslissingen die de haar door of krachtens de Grondwet toegewezen bevoegdheden miskennen.

Het nadeel waarop de verzoekende partij zich beroept volgt voorts niet uitsluitend uit de in de archiefwet van 24 juni 1955 vervatte regeling, maar tevens uit de concrete invulling die de bestreden besluiten geven aan deze wettelijke regeling.

14. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift de schending aan van de bevoegdheidsverdelende regels van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI). Zij gaat er vanuit dat het aan elke overheid vrij staat om, in het

raam van haar bevoegdheden, voor het bewaren van documenten die voor de uitoefening van de bevoegdheden nut blijven hebben – “levend archief” geheten – regels te bepalen, inzonderheid wat de bewaartijd ervan betreft. Betreft het daarentegen een document dat geen nut meer heeft voor de uitoefening van de bevoegdheden in verband waarmee het geproduceerd werd – “dood archief” geheten – dan wordt volgens de verzoekende partij het lot ervan geregeld door de wetgever die bevoegd is voor de “dode” archieven, namelijk de gemeenschappen en de federale staat, elk voor hun of zijn territoriale bevoegdheid, en met uitzondering van wat behoort tot de taak van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën, waarvoor alleen de federale staat bevoegd is.

Met betrekking tot het eerste bestreden besluit voert de verzoekende partij aan dat de artikelen 2, 3, 4 en 11 ervan het voornoemde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI miskennen, in zoverre ze bepalen dat de federale overheid – wat de provincies, de gemeenten en de instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen betreft – wanneer de “levende archieven” naar het Rijksarchief dienen te worden overgedragen en wanneer deze stukken als “dood archief” dienen te worden beschouwd. De federale overheid grijpt volgens de verzoekende partij aldus op een ongeoorloofde wijze in op haar bevoegdheidsterrein door regels te bepalen volgens dewelke de provincies en de gemeenten hun documenten in hun provinciale en gemeentelijke archieven dienen te bewaren. Op die wijze miskent het eerste bestreden besluit haar normerende bevoegdheid voor het levende archief van de provincies, de gemeenten en de instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen.

Met betrekking tot het tweede bestreden besluit voert de verzoekende partij aan dat de artikelen 2 tot en met 10 ervan betrekking hebben op de bewaring van de levende archieven, onder meer van de provincies, de gemeenten en de instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen. De gemeenschappen en de gewesten zijn volgens haar bevoegd voor de levende archieven in die aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren. Door op algemene wijze uitvoering te geven aan bepalingen die de bewaring van

de levende archieven, waaronder die van de provincies, de gemeenten en de instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen, te regelen, overschrijdt de federale overheid haar bevoegdheid en miskent ze de normerende bevoegdheid die de verzoekende partij ter zake heeft.

16. In haar memorie van wederantwoord houdt de verzoekende partij voor dat zij de principiële bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van het dood archief van gemeentelijke en provinciale instellingen betwist. Zij wijst er op dat vanuit cultuurhistorisch oogpunt, het dood archief behoort tot het cultureel patrimonium, hetgeen een gemeenschapsbevoegdheid is. Zij merkt op dat ingevolge het van kracht worden van het decreet van 9 juli 2010 ‘betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking’, de archiefwet overigens geacht moet worden niet meer van toepassing te zijn op de archieven van de gemeentelijke en provinciale instellingen en dit op grond van artikel 19, § 2, BWHI, waardoor de geldende wetsbepalingen maar van toepassing blijven tot zij bij decreet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen. Zij besluit dat het lot van het dode archief wordt geregeld door de gemeenschappen of de federale staat, elk binnen hun territoriale bevoegdheid, met uitzondering van wat tot de taak behoort van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën, waarvoor alleen de federale staat bevoegd is en dat, aangezien de gewesten bevoegd zijn voor de organisatie en de werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen, zij ook geacht moeten worden bevoegd te zijn voor de archieven van deze instellingen, ongeacht hun datum.

Voorts betwist de verzoekende partij niet dat de federale overheid op grond van artikel 6*bis*, § 2, 4°, BWHI, bevoegd is voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, maar zij betwist wel dat die bepaling tot gevolg heeft dat de federale overheid bevoegd is om de provinciale en gemeentelijke instellingen te onderwerpen aan een federale regeling betreffende de overbrenging, het toezicht op de bewaring en de vernietiging van archieven die voortvloeien uit de uitoefening van hun bevoegdheden, terwijl de organisatie en de werking van die instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De

bevoegdheid van de federale overheid blijft, aldus de verzoekende partij, beperkt tot de organisatie van de federale en culturele instellingen en hun activiteiten en heeft niet tot gevolg dat de gewesten niet bevoegd zouden zijn voor de archieven die uit de organisatie en de werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen tot stand kwamen. Het zijn, aldus de verzoekende partij, de gewesten die kunnen bepalen wanneer deze archieven geen administratief nut meer hebben voor de organisatie en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en welke de uiteindelijke bestemming is die aan deze archieven moet of kan worden gegeven. Ook de bewaring van deze archieven is, volgens de verzoekende partij, een gewestbevoegdheid, want een zaak van organisatie en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen. De enige uitzondering is het archief dat ontstaat uit het uitoefenen van de federale bevoegdheden.

Beoordeling

17. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI draagt aan de gewesten, behoudens enkele uitzonderingen die het opsomt, de bevoegdheid op voor de “samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen”.

De in deze bepaling bedoelde aangelegenheid omvat onder meer de “regelgeving inzake het bewaren van provinciale en gemeentelijke documenten in een provinciaal of gemeentelijk archief” (GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.13.3.2.3 *in fine* met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 9).

Hieruit volgt dat het Vlaamse Gewest in beginsel bevoegd is om de bewaring te regelen van documenten die nog een nut hebben voor de administratie en die toebehoren aan de provinciale instellingen, de gemeentelijke instellingen en de binnengemeentelijke territoriale organen (GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.13.3.2.5), met dien verstande dat enkel de federale overheid bevoegd is om de bewaring te regelen van de documenten die aan de provincies en de gemeenten toebehoren en die nog een nut hebben voor de administratie en die

betrekking hebben op een federale aangelegenheid (GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.19).

Enkel de federale overheid is bevoegd om regels aan te nemen die er toe strekken te verzekeren dat documenten die geen nut meer hebben voor de administratie en die aan provincies, gemeenten en openbare instellingen toebehoren, op lange termijn worden bewaard. Die regels hebben onder meer betrekking op het toezicht op die documenten, op de selectie van de documenten die al dan niet kunnen worden vernietigd en op de voorwaarden en de modaliteiten van een eventuele vernietiging (GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.11.1).

18. Zoals in rubriek 3 is gesteld, geven beide bestreden besluiten uitvoering aan bepalingen uit de archiefwet van 24 juni 1955, waarbij ze bepaalde aspecten regelen inzake de bewaring van archieven, namelijk de overbrenging van archieven van overheden naar het Rijksarchief, de overbrenging van particuliere archieven (eerste bestreden besluit), alsook het toezicht op de bewaring van de archieven door de overheden en de vernietiging van archieven (tweede bestreden besluit).

Beide bestreden besluiten zijn van toepassing op de overheden zoals die worden omschreven in artikel 1 van de archiefwet van 24 juni 1955. Daartoe behoren ook de gemeenten, provincies en “de openbare instellingen” die aan hun controle of administratief toezicht onderworpen zijn. De in beide besluiten bepaalde regeling heeft betrekking op “archieven” die in beide besluiten op een gelijke wijze reglementair zijn omschreven (zie rubriek 3.1).

De algemene wijze waarop dit begrip “archieven” is omschreven, samen gelezen met de omschrijving van het begrip “overheden”, kan in die zin worden geïnterpreteerd dat onder dit begrip ook documenten zijn begrepen van gemeenten, provincies en van de voornoemde openbare instellingen, die nog een nut hebben voor de administratie – het zogenaamd “levend archief” – en die zijn opgesteld ter uitvoering van regelgeving in materies waarvoor de

gewesten bevoegd zijn. In die zin gelezen, kunnen beide bestreden besluiten niet ten volle worden ingepast in de hiervoor uiteengezette bevoegdheidsverdelende regels.

19. Aan deze bepaling van “archieven” kan echter een andere interpretatie worden gegeven. Indien de Koning immers een regelgeving tot stand brengt, dan dient ervan te worden uitgegaan dat Hij zijn bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen waartoe de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidsverdelende regels behoren.

Aangezien zoals hiervoor is opgemerkt, de federale overheid geen bevoegdheid heeft om de bewaring te regelen van documenten die nog een nut hebben voor de administratie en die toebehoren aan provincies, gemeenten en openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht onderworpen worden, en die zijn opgesteld ter uitvoering van regelgeving in materies waarvoor de gewesten bevoegd zijn, betekent dit dat de enige wettig mogelijke interpretatie van het begrip “archieven” in beide bestreden besluiten, inhoudt dat onder dit begrip niet zijn begrepen de documenten van gemeenten, provincies en openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen die nog een nut hebben voor de administratie en die zijn opgesteld ter uitvoering van regelgeving waarvoor de gewesten thans bevoegd zijn.

Onder dat voorbehoud van interpretatie, is het begrip “archieven” niet strijdig met de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidsverdelende regels, noch worden deze miskend door de bestreden besluiten.

20. Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep, waarbij evenwel rekening dient te worden gehouden met rubriek 19.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 januari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Geert Debersaques,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Daniël Moons