

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.066 van 7 juni 2024
in de zaak A. 238.393/X-18.338**

In zake : 1. F.D.
 2. J.R.
 samen vormend de burgerlijke maatschappij Da Vinci Collection
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Leysen
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Koning Leopold I-sstraat 19

 tegen :

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Martel
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management van 28 november 2022 “betreffende de definitieve opname van het schilderij ‘*Campagne noyée d’ombre*’ van Jean Dubuffet in de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Lennard Michaux heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 april 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Bart Martel en Sophie Charlotte Gysen, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Lennard Michaux 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

3.1. Verzoekers zijn – via een burgerlijke maatschap – eigenaar van het schilderij ‘*Campagne noyée d’ombre*’ van de Franse kunstenaar Jean Dubuffet.

3.2. Op 17 december 2021 wordt dit schilderij voorlopig opgenomen op de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: de topstukkenlijst).

3.3. Op 15 april 2022 dienen verzoekers een bezwaarschrift in, waarin zij argumenteren dat hun schilderij geen topstuk is, daar niet voldaan is aan het criterium van de zeldzaamheid.

3.4. Op 16 september 2022 adviseert de Topstukkenraad om het werk op te nemen op de definitieve topstukkenlijst.

3.5. Op basis van dit advies wordt op 28 november 2022 het als volgt luidend bestreden ministerieel besluit genomen:

“Volgend topstuk wordt als definitieve maatregel opgenomen in de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap in hoofdafdeling 1, individuele voorwerpen; afdeling 4, artistiek erfgoed:

a) korte beschrijving: vervaardiger: Jean Dubuffet,
Campagne noyée d'ombre,
datering: 1953,
materiaal: olieverf, canvas,
techniek: schilderen,
afmetingen: 73 x 92 cm;

b) motivatie: de donkere landschappen uit de vroege jaren vijftig van de 20^{ste} eeuw worden gekenmerkt door de ‘*tumultueux désordre d'image*’. Ze hebben een hoge horizon en soms zit er een personage verborgen in de wirwar van donker-op-donkere lijnen.

Dubuffet noemt deze schilderijen uit 1951-1952 ‘*paysages du mental*’. Deze indrukwekkende mentale landschappen van het verstand en het voelen geeft hij weer door een dikke laag verf op het doek aan te brengen, vermengd met onder meer zand, teer, kolenstof, huisschildersverf, het uit te strijken en erin te tekenen met een mes, truweel, zijn vingers, een metalen borstel of een lepel. ‘*Campagne noyée d'ombre*’ is een werk van hoge artistieke kwaliteiten. Er zijn geen werken van Dubuffet opgenomen in de collectie van Vlaamse musea (zeldzaam);

c) eigendomssituatie: privébezit.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4.1. Het enige middel wordt onder meer genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

4.2. Verzoekers stellen onder meer dat voor hun schilderij het vervuld zijn van de voorwaarde inzake het onmisbaar karakter minstens niet afdoende is gemotiveerd. Zij wijzen op het feit dat de bestreden beslissing het kunstwerk beschouwt als een werk van hoge artistieke kwaliteit, waardoor het onmisbaar karakter zou moeten blijken uit het artistiek belang ervan “in vergelijking met de bekende kunstproductie” (artikel 2*bis*, tweede lid, 2°, *d*), van het topstukkendecreet). De motivering van het bestreden besluit beperkt zich echter tot een loutere beschrijving van technieken die de kunstenaar heeft toegepast bij een reeks van schilderijen. Elke vergelijking met de bekende kunstproductie ontbreekt, zodat het in het topstukkendecreet bedoelde artistiek belang en dus het onmisbare karakter niet blijkt.

5. In haar memorie van antwoord benadrukt de verwerende partij dat het middelonderdeel feitelijke en juridische grondslag mist. In tegenstelling tot wat verzoekers beweren, vertoont het betrokken schilderij wel degelijk een onmisbaar karakter in de zin van artikel 2*bis* van het topstukkendecreet, en blijkt dat ook formeel uit de motivering van de bestreden beslissing. Zo vertoont het geïllustreerde werk wel degelijk een bijzondere waarde binnen het oeuvre van de kunstenaar zelf. In de motivering van het bestreden besluit wordt verwezen naar een bijzondere, overigens korte periode (van twee jaar) uit het oeuvre van de betrokken kunstenaar, waarvan het kunstwerk deel uitmaakt, en waarvan de kunstwerken door de kunstenaar zelf werden bestempeld als “*paysages du mental*”. Bovendien wordt er in de motivering van de bestreden beslissing ook toegelicht waarom de specifieke reeks kunstwerken, waartoe het genoemde

kunstwerk behoort, een bijzondere plaats innemen binnen het repertoire van de kunstenaar, en wel om de hiernavolgende redenen. Enerzijds, en zoals duidelijk volgt uit de gegeven motivering, worden de schilderijen van de kunstenaar Jean Dubuffet, daterend uit die bijzondere periode binnen zijn oeuvre, gekenmerkt door een “*tumultueux désordre d’image*”. Meer bepaald, zo verduidelijkt de bestreden beslissing nog, omdat het één van die schilderijen betreft die gekenmerkt worden door een hoge horizon, en waarbij er soms een personage verborgen zit in de wirwar van donker-op-donkere lijnen. Anderzijds, wordt uitdrukkelijk gesteld dat die bijzonder zijn omdat zij getypeerd worden door een ongebruikelijke schildertechniek: de zogenaamde “*paysages du mental*” worden immers weergegeven, zo leert de bestreden beslissing zelf, op schilderdoek door een dikke laag verf, vermengd met onder meer zand, teer, kolenstof, huisschildersverf, en dit door het uitstrijken en erin te tekenen met een mes, truweel, vingers, metalen borstel of lepel.

Volgens de verwerende partij is aan de hand van die motivering, waaruit blijkt dat het betrokken kunstwerk “onmisbaar” is om reden van de “bijzondere artistieke waarde” ervan, die zowel concreet beschreven als gesitueerd wordt binnen een wel erg specifieke periode van het oeuvre van de betrokken kunstenaar, en aldus wordt geplaatst binnen zijn ruimere werk, vanzelfsprekend aan de formelemotiveringsvereiste en de doelstelling daarvan voldaan. De voormelde motivering moet in zijn totaliteit worden begrepen, en niet louter in het licht van de enkele zin “*Campagne noyée d’ombre* is een werk van hoge artistieke kwaliteiten”. Uit de motivering volgt dan ook duidelijk dat het specifieke kunstwerk in de topstukkenlijst werd opgenomen omdat het een representatief kunstwerk uitmaakt voor die in de tijd beperkte hoogkwalitatieve productie binnen het oeuvre van de kunstenaar. In het licht van de formelemotiveringsplicht zijn lange uitweidingen niet noodzakelijk vereist en kan een bondige maar duidelijke weergave van de motieven in de beslissing volstaan. Daarover anders oordelen, zou immers kunnen leiden tot een overdreven formalisme, wat logischerwijs te allen tijde door de Raad van State moet worden vermeden. Bovendien hebben verzoekers uitgebreid inhoudelijk verweer kunnen voeren tegen de bestreden beslissing, zodat zij geenszins werden geschaad in hun belangen. Dit geldt des te

meer, nu verzoekers zelf nooit het onmisbaar karakter van het kunstwerk in vraag hebben gesteld, net zomin als de in dat kader gegeven motivering. De verwerende partij benadrukt dat verzoekers geheel zijn voorbijgegaan aan de op hen rustende zorgvuldigheids- en attentieplicht, als een beginsel van behoorlijk burgerschap. Zij hebben zelf geenszins gehandeld zoals dat redelijkerwijze mag worden verwacht van een normaal, voorzichtig en vooruitziend persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt. Uit hun stilzwijgen, ten tijde van het indienen van het bezwaar, blijkt dat zij tegen de kwalificatie als een “onmisbaar” kunstwerk geen bezwaar hadden, minstens geen bezwaar hebben geuit.

6. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat nergens uit blijkt dat bij de beoordeling van de “bijzondere artistieke waarde” van een kunstwerk, dat werk niet zou mogen vergeleken worden met de bestaande collectie van de betrokken kunstenaar zelf. De verwerende partij benadrukt dat het begrip “bekende kunstproductie” nergens wordt gedefinieerd en derhalve in zijn gebruikelijke betekenis moet worden begrepen. Er moet dan ook worden vastgesteld dat een vergelijking van een kunstwerk met de bekende kunstproductie zowel een vergelijking met vergelijkbare kunstwerken uit dezelfde periode als een vergelijking met de bestaande collectie van de kunstenaar zelf kan bevatten.

Volgens de verwerende partij is het ten onrechte dat verzoekers voorhouden dat het kunstwerk vergeleken diende te worden met de gangbare stromingen, scholen en stijlen van de schilderkunst uit de 20^{ste} eeuw. Voor belangrijke oeuvres binnen de kunstgeschiedenis, die tot de algemeen erkende canon behoren – zoals bijvoorbeeld dat van Jean Dubuffet – volstaat het om die beoordeling te maken binnen het oeuvre van deze canon-kunstenaars zelf. Voor werken van kunstenaars met “envergure” als Pablo Picasso, Pierre Alechinsky, Karel Appel of Jean Dubuffet, zou het een volstrekt overtollige oefening zijn om hun werken te vergelijken met de gangbare stromingen, scholen en stijlen van de schilderkunst uit de 20^{ste} eeuw.

Beoordeling

7. De artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet stellen het volgende:

“Art. 2 - De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in [artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State] moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3 - De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.”

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

8. Artikel *2bis* van het topstukkendecreet luidt:

“Een roerend goed [...] geldt als topstuk als het vanwege de [...] artistieke [...] betekenis ervan voor de Vlaamse Gemeenschap als zeldzaam en onmisbaar beschouwd moet worden.

In het eerste lid wordt verstaan onder:

1° zeldzaam: een roerend goed of een verzameling waarvan er weinig andere - gelijke of gelijksoortige - in dezelfde staat binnen de Vlaamse Gemeenschap aanwezig zijn;

2° onmisbaar: een roerend goed dat, of een verzameling die, ten minste een of meer van de volgende eigenschappen heeft:

a) een bijzondere waarde voor het collectieve geheugen, waaronder wordt verstaan de functie als duidelijke herinnering onder meer aan personen, instellingen, gebeurtenissen of tradities die belangrijk zijn voor de cultuur, de geschiedenis of de wetenschapsbeoefening van Vlaanderen;

b) een schakelfunctie, waaronder wordt verstaan de functie als relevante schakel in een ontwikkeling die belangrijk is voor de evolutie van de kunst, de cultuurgeschiedenis, de archeologie, de geschiedenis of de wetenschapsbeoefening;

c) een ijkwaarde, waaronder wordt verstaan de functie als belangrijke bijdrage aan het onderzoek of de kennis van andere belangrijke voorwerpen van de kunst, de cultuur, de archeologie, de geschiedenis of de wetenschap;

d) een bijzondere artistieke waarde, waaronder wordt verstaan het artistieke belang in vergelijking met de bekende kunstproductie.”

9. Verzoekers hebben in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift geargumenteed dat hun schilderij geen topstuk is, daar niet voldaan is aan het door artikel 2bis van het topstukkendecreet opgelegde criterium van de zeldzaamheid. Anders dan de verwerende partij laat uitschijnen, volgt uit dit feit niet dat zij er zich voor de Raad van State niet dienstig op zouden kunnen beroepen dat niet afdoende gemotiveerd is waarom hun schilderij zou voldoen aan het door hetzelfde artikel opgelegde criterium van de onmisbaarheid.

10. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij verzoekers' schilderij beoordeeld heeft als onmisbaar voor de Vlaamse Gemeenschap vanwege zijn bijzondere artistieke waarde. Uit het hiervoor geciteerde artikel 2bis, tweede lid, d), van het topstukkendecreet volgt dat onder die waarde wordt verstaan het artistieke belang van het kunstwerk in vergelijking met “de bekende kunstproductie”, wat verwijst naar het geheel van de kunstproductie van alle kunstenaars. De toepassing van de voormelde decreetsbepaling veronderstelt dus dat voor het betrokken stuk wordt getoetst of het een bijzonder artistiek belang heeft ten opzichte van dit geheel van de kunstproductie. Er is geen goede grond voor de argumentatie in de laatste memorie van de verwerende partij, die er op neerkomt dat een kunstwerk op de topstukkenlijst geplaatst mag worden zonder de voornoemde toetsing uit te voeren, maar louter op basis van de weerklink die de naam van de kunstenaar heeft.

11. In de overwegingen van het bestreden besluit wordt, wat verzoekers' schilderij zelf betreft, enkel geaffirmeerd dat het “een werk van hoge artistieke kwaliteiten [is]” en wordt vermeld wat de afmetingen ervan zijn, dat de gebruikte materialen olieverf en canvas zijn en dat het uit 1953 dateert. Voorts worden in die overwegingen het materiaalgebruik en de technieken beschreven die Jean Dubuffet gebruikt heeft in zijn in de jaren 1951 en 1952 gerealiseerde “indrukwekkende” reeks van mentale landschappen, waarbij een omschrijving wordt gegeven van wat er op de schilderijen van deze reeks is afgebeeld.

Elke toetsing van het artistiek belang van verzoekers' schilderij ten opzichte van het geheel van de bekende kunstproductie ontbreekt.

12. De conclusie is dat er geen afdoende motieven blijken om het schilderij ‘*Campagne noyée d’ombre*’ van Jean Dubuffet als onmisbaar voor de Vlaamse Gemeenschap te beschouwen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management van 28 november 2022 “betreffende de definitieve opname van het schilderij ‘*Campagne noyée d’ombre*’ van Jean Dubuffet in de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap”.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven juni tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust