

Geschäftsverzeichnissnr. 7148
Entscheid Nr. 97/2019 vom 6. Juni 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel II.25, III.81, III.82, III.87, III.88, III.89 und der Wortfolge « bis zur etwaigen Vernichtung » in Artikel III.80 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018, erhoben von Peter Verhaeghe und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. März 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. März 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel II.25, III.81, III.82, III.87, III.88, III.89 und der Wortfolge « bis zur etwaigen Vernichtung » in Artikel III.80 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. Dezember 2018): Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden und Wim Van Roy, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Mit derselben Klageschrift beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigerklärung derselben Dekretsbestimmungen.

Am 27. März 2019 haben die referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Klage auf einstweilige Aufhebung durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

Die klagenden Parteien haben einen Begründungsschriftsatz eingereicht.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf den Gegenstand der Klage auf einstweilige Aufhebung*

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Aussetzung von sechs Artikeln des Flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018, die sich auf die - analoge beziehungsweise elektronische - Form der Verwaltungsdokumente der flämischen Behörde und der lokalen Verwaltungen (Artikel II.25) und auf die Verwaltung und die Aufbewahrung dieser Verwaltungsdokumente (Artikel III.81, III.82, III.87, III.88 und III.89) beziehen.

B.2. Artikel II.25 räumt den vorerwähnten Behörden die Möglichkeit ein, ihre analogen Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien zu ersetzen. Er bestimmt:

« Les instances publiques visées à l'article II.18 peuvent remplacer les documents administratifs analogiques qu'[elles] établissent ou reçoivent aux fins des dispositions légales ou réglementaires par des copies électroniques.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce remplacement.

Les copies électroniques établies et conservées conformément à ces modalités restent valables au même titre que les originaux aux fins des dispositions légales et réglementaires visées au premier alinéa ».

B.3.1. Die anderen angefochtenen Bestimmungen regeln die Verwaltung und die Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente der flämischen Verwaltung, der flämischen administrativen Rechtsprechungsorgane, der flämischen Beratungsorgane, der flämischen öffentlichen Einrichtungen und, sofern die Verwaltung und die Aufbewahrung zu den regionalen Angelegenheiten gehören (vgl. Entscheid Nr. 57/2012 vom 3. Mai 2012), der lokalen Behörden.

Die erwähnten Behörden tragen die administrative Verantwortung für die Verwaltung und die Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente, die sie erstellt oder empfangen haben, während ihrer gesamten Lebensdauer ab der Erstellung oder ab dem Eingang bis zur etwaigen Vernichtung (Artikel III.80).

B.3.2. Artikel III.81 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, gèrent et conservent les documents administratifs sous leur responsabilité administrative en bon état, de manière ordonnée et accessible.

§ 2. La gestion et la conservation des documents administratifs sont régies par des règles de gestion.

Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, désignent une personne responsable pour établir, surveiller et appliquer les règles de gestion.

Chaque instance publique veille à ce que les règles de gestion soient appliquées et évaluées conformément à son propre système de contrôle interne.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités concernant les règles de gestion et réglemente les tâches, l'expertise et le code de déontologie de la personne responsable ».

#### B.3.3. Artikel III.82 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, rendent publiques les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative.

Le premier alinéa s'applique également aux documents administratifs acquis par l'instance publique auprès d'un tiers, qui ne peuvent être rendus publics, ou ne peuvent l'être que dans une mesure limitée par la volonté de ce tiers.

§ 2. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, publient les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative et les règles de sélection dans le registre central de l'Autorité flamande.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce registre et peut déterminer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à la publication au registre central ».

#### B.3.4. Artikel III.87 bestimmt:

« § 1er. Des règles de sélection sont établies pour chaque catégorie de document administratif, contenant au moins les informations suivantes :

1° un nom et une description significatifs;

2° l'utilité administrative ou juridique, clarifiée par un délai de conservation, avec la justification correspondante;

3° l'indication de la valeur pour l'intérêt public, la recherche scientifique ou historique ou des fins statistiques, précisée par la destination finale, à savoir soit la destruction, soit la conservation permanente, avec la justification correspondante.

La commission de sélection, visée à l'article III.88, § 1er, peut décider que les règles de sélection doivent contenir des informations supplémentaires.

§ 2. Les règles de sélection produisent leurs effets à compter de la date de leur publication au registre visé à l'article III.82, § 2.

§ 3. Les règles de sélection publiées sont valables pour une période maximale de cinq ans ou jusqu'au transfert de la responsabilité administrative des documents administratifs conformément à l'article III.83.

§ 4. Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à l'établissement, à l'approbation et à la cohérence des règles de sélection ».

### B.3.5. Artikel III.88 bestimmt:

« § 1er. Le Gouvernement flamand crée une commission de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 1°, 2°, 3° et 4°, et peut créer une ou plusieurs commissions de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 5°. Ces commissions de sélection sont chargées d'élaborer et de mettre à jour ou d'approuver les règles de sélection.

§ 2. Pour les catégories de documents administratifs liés aux activités ou tâches attribuées à une instance publique, celle-ci établit les règles de sélection de concert avec la commission de sélection.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de composition et de fonctionnement des commissions de sélection créées ainsi que les indemnités de leurs membres ».

### B.3.6. Artikel III.89 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, ne peuvent détruire des documents administratifs que conformément aux règles de sélection publiées applicables.

§ 2. Jusqu'à la publication des règles de sélection visées à l'article III.87, les listes de sélection visées à l'article 5 de la Loi du 24 juin 1955 sur les archives ou à l'article 11 du Décret du 9 juillet 2010 sur les archives restent en vigueur et les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, peuvent détruire les documents administratifs conformément aux listes de sélection.

Les listes de sélection visées à l'alinéa premier cessent d'être valables cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente disposition.

§ 3. Les documents administratifs pour lesquels aucune règle de sélection visée à l'article III.87, ni aucune liste de sélection valable, visée au paragraphe 2, n'ont été publiées ne peuvent être détruits qu'avec l'autorisation de la commission de sélection compétente.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de cette procédure.

§ 4. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, conservent une déclaration datée de la destruction des documents administratifs, qui contient au moins l'identification des documents administratifs détruits et la référence à la disposition permettant la destruction.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités concernant le contenu et la publication de ladite déclaration ».

B.4. Die angefochtenen Bestimmungen wurden größtenteils aus dem Dekret vom 9. Juli 2010 über die verwaltungsmäßig-administrative Archivorganisation (das sogenannte Archivdekret) übernommen, das durch das Verwaltungsdekret aufgehoben worden ist.

Das Archivdekret verpflichtete die betreffenden Behörden nämlich zur Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente in gutem, geordnetem und zugänglichem Zustand während ihrer gesamten Lebensdauer ab der Erstellung oder ab dem Eingang bis zur etwaigen Vernichtung (Artikel 5 § 2). Es bestimmte ebenso, dass die Flämische Regierung die näheren Regeln für die Verwaltung der Verwaltungsdokumente festzulegen hatte (Artikel 7 § 2). Es sah eine Auswahlkommission vor, die Auswahllisten nach den von der Flämischen Regierung festgelegten näheren Bestimmungen erstellte (Artikel 11), und es bestimmte, dass die betreffenden Behörden ein Verwaltungsdokument nur dann vernichten durften, wenn sie über eine festgelegte Auswahlliste verfügten und diese Vernichtung den Bestimmungen der festgelegten Auswahlliste entsprach (Artikel 12).

#### *In Bezug auf die Voraussetzungen für die einstweilige Aufhebung*

Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.
- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muss die Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils in sich bergen.

#### *Hinsichtlich des Nachteils*

B.6. Durch die einstweilige Aufhebung einer Gesetzesbestimmung durch den Gerichtshof soll es vermieden werden können, dass der klagenden Partei ein ernsthafter Nachteil aus der unmittelbaren Anwendung der angefochtenen Normen entsteht, der im Fall einer Nichtigerklärung dieser Normen nicht oder nur schwer wiedergutzumachen wäre.

B.7. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die betreffenden Behörden nach den angefochtenen Bestimmungen Verwaltungsdokumente sofort vernichten könnten, was die Öffentlichkeit bezüglich dieser Dokumente auf endgültige Weise beeinträchtigt.

B.8.1. Aus dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmungen geht hervor, dass die Flämische Regierung für die Festlegung der näheren Regelung zu der Ersetzung, der Verwaltung und der Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente zuständig ist.

B.8.2. Die klagenden Parteien haben bereits vorher, am 8. Februar 2019, eine Nichtigkeitsklage gegen die jetzt angefochtenen Bestimmungen eingereicht (Rechtssache Nr. 7119). Sie beantragen jetzt die Aussetzung der oben erwähnten Artikel, weil die Veröffentlichung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 18. Januar 2019 am 14. März 2019 dies erforderlich mache.

Dieser Erlass regelt die Vorgehensweise bei der Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien. Diese Vorgehensweise soll dazu führen, dass die elektronische Kopie eine vollständige und wahrheitsgetreue Wiedergabe des analogen Verwaltungsdokuments ist (Artikel 1).

Diese Vorgehensweise beinhaltet verschiedene Garantien und führt schließlich zu der Vernichtung der analogen Verwaltungsdokumente, die durch eine elektronische Kopie ersetzt wurden. Diese Vernichtung darf gleichwohl erst dann erfolgen, nachdem die Richtigkeit der Metadaten, die Lesbarkeit der elektronischen Kopie und der Grad, in dem die elektronische Kopie im Vergleich zu dem analogen Verwaltungsdokument eine vollständige und wahrheitsgetreue Wiedergabe darstellt, überprüft wurden (Artikel 2).

Der Erlass legt fest, dass die elektronischen Kopien so aufzubewahren sind, dass keine Informationen verloren gehen, dass die Lesbarkeit langfristig garantiert ist, dass keine Abänderungen vorgenommen werden können und dass jeder Vorgang, der sich auf die Integrität und die Authentizität der elektronischen Kopie auswirken kann, registriert wird (Artikel 3).

Verwaltungsdokumente kommen nicht für eine Ersetzung in Betracht, wenn der Träger wesentliche Kontextinformationen über das Verwaltungsdokument verschafft, wenn er eine spezifische aktuelle, soziale, historische, religiöse, politische oder gesellschaftliche Bedeutung hat oder wenn er einen musealen Wert hat (Artikel 4).

B.8.3. Der vorerwähnte Erlass führt folglich Artikel II.25 des Verwaltungsdekrets aus, der die Möglichkeit vorsieht, analoge Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien zu ersetzen und der die Flämische Regierung damit beauftragt, die näheren Regeln hinsichtlich dieser Ersetzung festzulegen.

B.8.4. Die bloße Ersetzung eines analogen Verwaltungsdokuments durch eine identische elektronische Kopie ist mit keinen Nachteilen für die klagenden Parteien verbunden. Die elektronische Kopie ist nur ein neuer Träger und besitzt die gleiche Gültigkeit wie das originale Verwaltungsdokument.

B.8.5. Ohne zu prüfen, ob die klagenden Parteien ein Interesse an der Nichtigkeitserklärung von Artikel II.25 haben, ergibt sich, dass kein Nachteil im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof vorliegt, sofern sich der Aussetzungsantrag auf diese Bestimmung bezieht.

B.9.1. Der Erlass vom 18. Januar 2019 führt nicht die anderen angefochtenen Bestimmungen aus, durch die die Flämische Regierung damit beauftragt wird, die näheren Bestimmungen in Bezug auf die Verwaltungsregeln (Artikel III.81), das Register der Verwaltungsdokumente (Artikel III.82), die Ausarbeitung, die Genehmigung und die wechselseitige Konsistenz der Auswahlregeln (Artikel III.87), die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Auswahlkommissionen, die für die Ausarbeitung und Aktualisierung beziehungsweise Genehmigung der Auswahlregeln zuständig sind (Artikel III.88), und den Inhalt und die Bekanntmachung der mit einem Datum versehenen Erklärung über die Vernichtung (Artikel III.89) festzulegen.

Diese Bestimmungen beziehen sich nicht auf die Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch eine elektronische Kopie, sondern auf die Verwaltung, die Aufbewahrung und die (endgültige) Vernichtung von Verwaltungsdokumenten.

Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Flämische Regierung die erwähnten Bestimmungen ausführt, bevor der Gerichtshof über die diesbezügliche Nichtigkeitsklage befindet. Er muss deshalb prüfen, ob sie zulasten der klagenden Parteien einen schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteil verursachen können.



B.9.2. Dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmungen als solchem lässt sich entnehmen, dass die betreffenden Behörden Verwaltungsdokumente nur gemäß den einschlägigen bekanntgemachten Auswahlregeln vernichten dürfen (Artikel III.89). Diese Auswahlregeln müssen von einer Auswahlkommission ausgearbeitet werden, die ihrerseits von der Flämischen Regierung einzurichten ist (Artikel III.88).

B.9.3. In den Vorarbeiten wurde ferner präzisiert:

« Les instances publiques ne peuvent pas simplement détruire leurs documents administratifs. La destruction de documents administratifs constitue en effet une restriction du droit constitutionnel qu'a le citoyen de recevoir une copie de documents administratifs. Les documents administratifs en question étant détruits, il n'est plus possible d'en fournir une copie. C'est la raison pour laquelle l'article en projet prévoit trois scénarios différents à suivre avant que l'instance publique puisse procéder à la destruction des documents administratifs en question.

Dans le premier scénario, l'instance publique dispose de règles de sélection établies et/ou approuvées par la commission de sélection qui tendent à la destruction, en ce qui concerne les catégories de documents administratifs qu'elle souhaite détruire spécifiquement. Sur la base de ces règles de sélection approuvées, l'instance publique peut décider de détruire ou non ses documents administratifs. L'instance publique a toujours ce choix, étant donné qu'il n'existe aucune obligation de destruction. Il n'existe en effet une obligation de conservation que lorsque la règle de sélection concernée tend à la conservation. Si l'instance publique ne dispose pas de règles de sélection approuvées par la commission de sélection, elle doit suivre le deuxième scénario ou le troisième. Ces scénarios sont précisés ci-après.

Dans le deuxième scénario, l'instance publique dispose d'une liste de sélection qui a été établie et approuvée conformément aux dispositions contenues dans l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010. Si une instance publique dispose encore d'une telle liste de sélection, elle peut aussi effectivement détruire les documents administratifs dont il était précisé, au niveau de la catégorie, qu'ils étaient destinés à être détruits. Ici aussi, l'instance publique a toujours le choix de procéder ou non à la destruction, étant donné que ni la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ni le décret du 9 juillet 2010 ne faisaient état d'une obligation de destruction. Dans les réglementations antérieures aussi, il était seulement question d'une obligation de conservation implicite. Ces listes de sélection perdent toutefois leur valeur dès que la disposition est entrée en vigueur depuis plus de cinq ans. Après cinq ans, ces listes de sélection doivent être mises à jour par la commission de sélection compétente, qui doit établir des règles de sélection pour les catégories de documents administratifs qui étaient reprises dans la liste de sélection. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de suivre le troisième scénario.

Dans le troisième scénario, il n'existe pas (encore) de règles de sélection établies et approuvées en ce qui concerne les documents administratifs que l'instance publique souhaite détruire et rien n'est précisé non plus dans les listes de sélection établies et approuvées conformément aux dispositions contenues dans l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010.

Si un tel scénario se produit, l'instance publique peut demander une autorisation de destruction à la commission de sélection compétente. Le Gouvernement flamand arrêtera la procédure qui doit être suivie à cette fin » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 195).

B.9.4. Sowohl die Flämische Regierung (im Rahmen ihrer Ausführungsbestimmungen) als auch die vorerwähnten Auswahlkommissionen (im Rahmen der Ausarbeitung der Auswahlregeln und der Erteilung der individuellen Zustimmung) und die betreffenden Behörden (im Rahmen der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen und Auswahlregeln) sind verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung einzuhalten, nach denen Verwaltungsdokumente nicht vorzeitig und auf willkürliche Art und Weise vernichtet werden dürfen.

B.9.5. Unabhängig von der Frage, ob die klagenden Parteien ein Interesse an der Nichtigerklärung der Artikel III.81, III.82, III.87, III.88 und III.89 haben, ergibt sich, dass, sofern der Aussetzungsantrag sich auf diese Bestimmungen bezieht, ebenso wenig ein Nachteil im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof vorliegt.

B.10. Da eine der in B.5 erwähnten Bedingungen nicht erfüllt ist, ist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurückzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 6. Juni 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) A. Alen