KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 december 1994 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 1957 betreffende de uitvoering van de archiefwet van 24 juni 1955", heeft op 14 december 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 9 décembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 1957 concernant l'exécution de la loi du 24 juin 1955 relative aux Archives", a donné le 14 décembre 1994 l'avis suivant :

1. Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

> "Deux éléments convergent pour rendre cette modification nécessaire et urgente.
>
> D'une part, les difficultés rencontrées tant par les Archives pour maintenir les dépôts ouverts que par les Communes pour entretenir leurs archives font courir le risque de dispersion qui va croissant.
>
> D'autre part, les milieux spécialisés s'inquiètent du risque de perte que des accords dispersés font courir même à des pièces importantes".

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt in het koninklijk besluit van 12 december 1957 betreffende de uitvoering van de archiefwet van 24 juni 1955, een artikel 5bis in te voegen, waarvan de strekking is de in artikel 5 van dat koninklijk besluit bedoelde contracten - in het ontwerp wordt verkeerdelijk gesproken over "de op grond van de vorige paragraaf gesloten contracten" - welke door de algemene rijksarchivaris met de gemeenten worden gesloten met het oog op het neerleggen bij en het overbrengen naar het rijksarchief van door de gemeenten bewaarde bescheiden van meer dan honderd jaar oud, te onderwerpen "aan het advies van het betrokken Gewest en aan de goedkeuring van de Minister bevoegd voor het Archiefwezen".

Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken en uit de door de gemachtigde van de Regering verstrekte toelichting, valt af te leiden dat aan de aldus geconcipieerde wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 1957 een tweeledige bedoeling ten grondslag ligt. In de eerste plaats strekt die wijziging ertoe een bijkomende maatregel van toezicht op de betrokken contracten op te leggen; in de tweede plaats wordt gestreefd naar een aanpassing van het betrokken koninklijk besluit aan de staatshervorming en aan de daarmee samenhangende bevoegdheidsverdeling op het vlak van de archivering.

3. Inzake de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de archivering kan worden gerefereerd aan een aantal adviezen die de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden heeft uitgebracht en waarvan hierna enkel de essentie in herinnering wordt gebracht (1).

De regelingsbevoegdheid op het vlak van de archivering is verdeeld tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten. Tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort al hetgeen de oprichting en de organisatie van een federale archiefdienst aangaat. Tot de

---

(1) Zie meer bepaald het advies dat op 1 oktober 1992 is uitgebracht over een voorstel van wet "tot opheffing van de archiefwet van 24 juni 1955 en houdende organisatie van het Belgische archiefwezen" (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 462/2), het advies van 30 september 1993 over een voorstel van wet "betreffende het archiefwezen" (Gedr. St., Kamer, 1992-93, nr. 1041/2) en het advies van 30 juni 1994 over een "voorstel van archiefwet" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 233/3).

bevoegdheid van de federale overheid behoren voorts de aangelegenheden welke door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, als daar zijn de vrijwaring van het eigendomsrecht en het briefgeheim. Ook kan worden aangenomen dat de algemene voorzieningen omtrent het neerleggen en het bewaren van geschriften en andere stukken en het raadplegen ervan, tot de federale regelingsbevoegdheid zijn blijven behoren. De bevoegdheid welke aldus aan de federale overheid op het vlak van de archivering toekomt, kan echter niet zover reiken dat aan de Gemeenschappen en de Gewesten het recht zou worden ontnomen om naar aanleiding van de uitoefening van de hun door of krachtens de Grondwet toegekende bevoegdheid, eigen archieven aan te leggen, of dat zij zouden worden verplicht die archieven aan een federale instelling over te dragen.

Zoals door de Raad van State, afdeling wetgeving, bij herhaling is gesteld, maken de aldus geschetste bevoegdheidsverdeling tussen, eensdeels, de federale overheid en, anderdeels, de Gemeenschappen en de Gewesten, alsmede de noodzaak om tot een coherente en sluitende regeling van het geheel van het archiefwezen te komen, het aangewezen om met toepassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ter zake een samenwerkingsovereenkomst tot stand te brengen.

4. De ontworpen regeling kadert zowel in de zoëven geschetste bevoegdheidsverdeling als in de delegatiebepaling van artikel 1, zesde lid (niet : artikel 6, lid 1) van de archiefwet van 24 juni 1955 in de mate zij ertoe strekt het

toezicht van de bevoegde federale minister op het rijksarchief te versterken, hetgeen volgens de gemachtigde van de Regering de bedoeling is. Wel zou die bedoeling alsdan op een meer duidelijke wijze tot uiting moeten worden gebracht in het ontworpen artikel 5bis, vooral omdat de betrokken bepaling in het ontwerp op zo een wijze is geredigeerd dat erin evenzeer het instellen van een vorm van specifiek toezicht op de gemeenten zou kunnen worden gezien, hetgeen, gelet op het bepaalde in artikel 7, eerste lid, b), van de voornoemde bijzondere wet, zaak is van de wetgever en niet van de Koning.

5. De woorden "zijn onderworpen aan het advies van het betrokken Gewest", waarvan in het ontworpen artikel 5bis van het koninklijk besluit van 12 december 1957 wordt melding gemaakt, moeten blijkbaar worden begrepen in het licht van de bedoeling van de stellers van het ontwerp om dat koninklijk besluit aan de staatshervorming aan te passen. Die woorden roepen nochtans diverse vragen op.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat het ontwerp op slechts een fragmentair gedeelte van de in het koninklijk besluit van 12 december 1957 vervatte regeling betrekking heeft, laat staan dat het van aard zou zijn de reglementering van het geheel van het archiefwezen te omvatten. Die reglementering is trouwens niet uitsluitend zaak van de federale overheid en de Gewesten, doch ook van de Gemeenschappen. De aanpassing van het voornoemd koninklijk besluit aan de staatshervormingswetten heeft derhalve een eerder onvolkomen karakter.

Voorts lijkt de verwijzing naar het advies van het "betrokken Gewest" weinig relevant in de mate dat het ontwerp uitsluitend een tot de federale-bevoegdheidssfeer behorend aspect van het archiefwezen beoogt te regelen. Indien, in die hypothese, de federale regering het desondanks nuttig zou oordelen de Gewesten onder de vorm van een advies bij de ontworpen regeling te betrekken, zal zulks uiteraard niet ertoe kunnen leiden dat de Gewesten verplicht zouden zijn het beoogde advies uit te brengen, gelet op de hun toekomende autonomie.

Indien het ontwerp daarentegen een aspect zou willen regelen waarvoor de Gewesten bevoegd zijn en derhalve ter zake over een beslissingsbevoegdheid beschikken, staat het uiteraard niet aan de Koning om die beslissingsbevoegdheid tot een loutere adviesbevoegdheid te herleiden. Met een dergelijke inperking van hun bevoegdheid zouden de Gewesten minstens hun instemming moeten hebben betuigd middels bijvoorbeeld een daartoe gesloten samenwerkingsovereenkomst.

6. Uit de sub 4 en 5 geformuleerde opmerkingen volgt dat in de ontworpen regeling niet op een voldoende klare wijze de bedoelingen van de Regering zijn verwoord. Tevens blijkt uit die opmerkingen dat eraan kan worden getwijfeld of het ontwerp wel van aard is naar behoren aan die bedoelingen tegemoet te komen. Alleszins lijkt het ontwerp niet wezenlijk bij te dragen tot een coherente regeling van het archiefwezen, vermits erin wordt voortgebouwd op de in en krachtens de archiefwet van 24 juni 1955 vastgestelde

reglementering, welke dateert van voor de ten gevolge van de staatshervormingswetten doorgevoerde bevoegdheidsverdeling inzake archieven. Op dat punt lijkt eens te meer te moeten worden gewezen op de wenselijkheid van het sluiten van een op het geheel van het archiefwezen betrekking hebbende samenwerkingsovereenkomst tussen de federale en de gemeenschaps- en gewestoverheden. In ieder geval zijn de in dit advies gemaakte opmerkingen van die aard dat, indien de ontworpen regeling al doorgang zou kunnen vinden, zulks niet kan gebeuren dan na een grondige herziening ervan.

---

1. Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

> "Deux éléments convergent pour rendre cette modification nécessaire et urgente.
>
> D'une part, les difficultés rencontrées tant par les Archives pour maintenir les dépôts ouverts que par les Communes pour entretenir leurs archives font courir le risque de dispersion qui va croissant.
>
> D'autre part, les milieux spécialisés s'inquiètent du risque de perte que des accords dispersés font courir même à des pièces importantes".

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'insérer, dans l'arrêté royal du 12 décembre 1957 concernant l'exécution de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, un article 5bis, qui tend à soumettre "à l'avis de la Région concernée et à l'approbation du Ministre ayant les Archives dans ses attributions" les contrats prévus à l'article 5 de cet arrêté royal - le projet fait erronément état des "contrats passés avec les Communes en vertu du paragraphe précédent" - que l'archiviste général du Royaume conclut avec les communes en vue du dépôt et du transfert aux Archives de l'Etat des documents datant de plus de cent ans conservés par les communes.

Des pièces communiquées au Conseil d'Etat et des précisions fournies par le délégué du Gouvernement, il se déduit qu'une double intention est à la base de la modification ainsi conçue de l'arrêté royal du 12 décembre 1957. D'une part, cette modification vise à imposer une mesure de contrôle supplémentaire aux contrats concernés; d'autre part, elle a pour but d'adapter l'arrêté royal considéré à

la réforme de l'Etat et à la répartition des compétences qui en résulte dans le domaine des archives.

3. En ce qui concerne la répartition des compétences dans le domaine des archives, l'on voudra se reporter à un nombre d'avis que le Conseil d'Etat, section de législation, a rendus par le passé et dont la quintessence seulement sera rappelée ci-après (1).

Le pouvoir réglementaire est réparti, dans le domaine de l'archivage, entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions. Tout ce qui concerne la création et l'organisation d'un service fédéral d'archives relève de l'autorité fédérale. La compétence de l'autorité fédérale s'étend d'ailleurs aux matières que la Constitution a réservées à la loi, telles que la sauvegarde du droit de propriété et le secret de la correspondance. Il peut également se présumer que les dispositions générales concernant le dépôt et la conservation des écrits et autres pièces ainsi que leur consultation, ont continué à relever du pouvoir réglementaire fédéral. Le pouvoir ainsi dévolu à l'autorité fédérale en matière d'archives ne peut toutefois aller jusqu'à ôter aux Communautés et aux Régions le droit de constituer leurs propres archives dans le cadre de l'exercice de la compétence qui leur est reconnue par ou en

---

(1) Voir plus précisément l'avis rendu le 1er octobre 1992 sur une proposition de loi "abrogeant la loi du 25 juin 1955 relative aux archives et portant organisation des archives belges" (Doc. parl., Chambre, S.E. 1991-92, n° 462/2), l'avis du 30 septembre 1993 sur une proposition de loi "relative aux archives" (Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1041/2) et l'avis du 30 juin 1994 sur une "proposition de loi relative aux archives" (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 233/3).

vertu de la Constitution, ou jusqu'à les contraindre à transférer ces archives à une institution fédérale.

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a relevé à maintes reprises, la répartition des compétences ainsi évoquée entre, d'une part, l'autorité fédérale et d'autre part, les Communautés et les Régions, de même que l'utilité d'élaborer une réglementation cohérente et complète de l'ensemble des archives conduisent à recommander la conclusion, en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'un accord de coopération en cette matière.

4. La réglementation en projet se concilie à la fois avec la répartition des compétences qui vient d'être évoquée et avec la délégation figurant à l'article 1er, alinéa 6 (et non : à l'article 6, alinéa 1er) de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, dans la mesure où elle entend renforcer le contrôle du ministre fédéral compétent sur les archives de l'Etat, un tel renforcement étant, selon le délégué du Gouvernement, l'objectif poursuivi. Dans ce cas, cet objectif devrait néanmoins s'exprimer de manière plus précise dans l'article 5bis en projet, d'autant que la disposition considérée y est rédigée d'une manière telle qu'on pourrait y apercevoir également la mise en place d'une forme de contrôle spécifique sur les communes, une matière qui, eu égard à l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale précitée, est de la compétence du législateur et non du Roi.

5. Les mots "sont soumis à l'avis de la Région concernée", figurant à l'article 5bis en projet de l'arrêté royal du 12 décembre 1975, doivent être manifestement interprétés à la lumière de l'intention des auteurs du projet d'adapter cet arrêté royal à la réforme de l'Etat. Ces mots soulèvent cependant diverses questions.

Force est de constater, tout d'abord, que le projet ne concerne qu'une partie fragmentaire des règles énoncées dans l'arrêté royal du 12 décembre 1957 et qu'il ne serait nullement susceptible de réglementer l'ensemble des archives. Pareille réglementation n'est du reste pas de la compétence exclusive de l'autorité fédérale et des Régions, mais également de celle des Communautés. L'adaptation de l'arrêté royal précité aux lois sur la réforme de l'Etat est dès lors plutôt incomplète.

En outre, la référence à l'avis de la "Région concernée" paraît peu pertinente dans la mesure où le projet vise à régler uniquement un aspect des archives qui entre dans la sphère des compétences fédérales. Si, dans cette hypothèse, le Gouvernement fédéral considérait cependant qu'il est utile d'associer les Régions à la réglementation en projet, en sollicitant leur avis, il ne pourra de toute évidence en résulter une obligation pour les Régions d'émettre l'avis envisagé, eu égard à l'autonomie qui leur est dévolue.

Si, en revanche, le projet entendait régler un domaine pour lequel les Régions sont compétentes et investies, dès lors, d'un pouvoir de décision en cette matière, il n'appartient évidemment pas au Roi de ramener ce pouvoir de décision à une simple compétence d'avis. Il faudrait au

moins que les Régions marquent leur accord sur une pareille limitation de leur compétence, en concluant, par exemple, un accord de coopération à cet effet.

6. Il résulte des observations formulées sous 4 et 5 que la réglementation en projet ne traduit pas de manière suffisamment claire les intentions du Gouvernement. Par ailleurs, il ressort de ces observations qu'il est permis de se demander si le projet est effectivement à même de répondre à ces intentions de manière adéquate. En tout état de cause, le projet ne paraît pas concourir fondamentalement à un règlement cohérent des archives, dès lors qu'il repose sur la réglementation établie par et en vertu de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, qui est antérieure à la répartition des compétences en matière d'archives résultant des lois sur la réforme de l'Etat. Sur ce point, il faut apparemment souligner, une fois de plus, l'opportunité de conclure, entre l'autorité fédérale, d'une part, et les autorités communautaires et régionales, d'autre part, un accord de coopération se rapportant à l'ensemble des archives. En tout cas, les observations formulées dans le présent avis emportent que, si la réglementation en projet devait déjà se concrétiser, rien ne pourrait se faire avant une révision en profondeur de celle-ci.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,
Madame : président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
Messieurs : conseillers d'Etat,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. S. VANDERHAEGEN.