

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 48.421/1
VAN 16 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 48.421/1
DU 16 DÉCEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 14 juni 2010 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van het huishoudelijk reglement tot sommige lokalen van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 23 september 2010 en 16 december 2010, het volgende advies gegeven:

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Politique scientifique, le 14 juin 2010, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant le règlement d'ordre intérieur de certains locaux des Archives générales du Royaume et des Archives de l'Etat dans les Provinces", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 23 septembre 2010 et 16 décembre 2010, a donné l'avis suivant:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het in bijlage gevoegde huishoudelijk reglement van de leeszalen van het Rijksarchief vast te stellen.

De ontworpen regeling herneemt grotendeels het ministerieel besluit van 20 juli 2006 tot vaststelling van het bezoekersreglement van de leeszalen van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën¹, dat zal worden opgeheven bij artikel 12 van het koninklijk besluit tot vaststelling van de toegangsvoorwaarden voor het publiek tot sommige lokalen van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en van de wijze van beschikbaarstelling, raadpleging en reproductie van de aldaar bewaarde archiefstukken².

2. Voor het ontwerp kan geen rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef geciteerde bepalingen doch wel in artikel 1, 8°, van het ontwerp 48.420/1.

Voor meer specifieke opmerkingen inzake de rechtsgrond wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Gelet op het bepaalde in het ontwerp dient in het opschrift te worden geschreven "van de leeszalen" in plaats van "tot sommige lokalen".

¹ Dat besluit is aangevochten voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (zaak met rolnummer 175.763/IX-5396). Voor het tussenarrest in die zaak, cf. RvS nr. 207.337, 13 september 2010, Van de Velde.

² Over de ontwerpversie van dat besluit is de Raad van State, afdeling Wetgeving, eveneens om advies verzocht (advies 48.420/1 van dezelfde datum).

Aanhef

Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient het eerste lid van de aanhef te worden vervangen door een verwijzing naar de Archiefwet van 24 juni 1955, inzonderheid naar de artikelen van die wet die het koninklijk besluit tot vaststelling van de toegangsvoorwaarden voor het publiek tot sommige lokalen van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en van de wijze van beschikbaarstelling, raadpleging en reproductie van de aldaar bewaarde archiefstukken (ontwerp 48.420/1) tot rechtsgrond strekken.

In het tweede lid van de aanhef dient uitsluitend te worden verwezen naar artikel 1, 8°, van het koninklijk besluit tot vaststelling van de toegangsvoorwaarden voor het publiek tot sommige lokalen van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en van de wijze van beschikbaarstelling, raadpleging en reproductie van de aldaar bewaarde archiefstukken³.

Artikel 1

Artikel 1 bevat een reeks definities die verder niet meer in het ontwerp worden gebruikt. Dat artikel dient daarom geschrapt te worden. De definities kunnen in het huishoudelijk reglement worden geïntegreerd⁴.

Artikel 2

Dit artikel luidt: "Het in de bijlage huishoudelijk reglement is goedgekeurd" (*sic*). In artikel 1, 8°, van het ontwerp 48.420/1 is echter sprake van het huishoudelijk reglement "vastgesteld" door de minister.

Twee technieken zijn mogelijk: ofwel neemt men in het ontwerp van ministerieel besluit de gehele tekst van het huishoudelijk reglement op, ofwel voegt men de tekst van het reglement als bijlage bij het ontwerp.

Indien voor de tweede optie wordt gekozen, redigere men dit artikel als volgt:

³ Of, indien het ontwerp 48.420/1 wordt aangepast, naar het artikel waarin de betrokken delegatie aan de minister voorkomt.

⁴ Er dient evenwel te worden op gewezen dat de definitie van 'leeszalen' niet helemaal overeenstemt met de omschrijving van dat begrip in artikel 1, 4°, van het ontwerp 48.420/1.

"Het huishoudelijk reglement bedoeld in artikel 1, 8°, van het koninklijk besluit tot vaststelling van de toegangsvoorwaarden voor het publiek tot sommige lokalen van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën en van de wijze van beschikbaarstelling, raadpleging en reproductie van de aldaar bewaarde archiefstukken, is opgenomen in de bijlage bij dit besluit".

Artikel 3

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De gemachtigde heeft als reden voor de afwijking erop gewezen dat "les AGR souhaitent la publication la plus rapide possible pour permettre aux visiteurs et chercheurs de bénéficier au plus vite de la sécurité juridique du nouveau régime d'accès". Die verantwoording lijkt echter moeilijk te handhaven, onder meer omdat de adviesvraag zonder termijn werd ingediend.

Artikel 3 dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 5⁵

Artikel 5 van het ontwerp belast de algemeen rijksarchivaris met de uitvoering van het ministerieel besluit. Die bepaling dient echter te worden geschrapt vermits ministeriële besluiten geen uitvoeringsbepaling hebben, daar de uitvoering ervan deel uitmaakt van bestuurlijke maatregelen van interne orde⁶.

⁵ Het ontwerp telt geen artikel 4.

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr.164, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

BijlageArtikel 1

Aan het einde van artikel 1, § 4, dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven: "... en door hem meegedeeld".

Artikel 11

In artikel 11, § 2, van het ontwerp van het huishoudelijk reglement wordt verwezen naar "artikel 4, tweede lid, van het koninklijk besluit". Die verwijzing is echter niet correct en zal moeten worden aangepast.

Artikel 17

Uit artikel 17, derde lid, blijkt dat aan het Rijksarchief het recht wordt verleend om het webverkeer "op welk moment en op welke manier ook" in het oog te houden en te controleren.

Het is niet duidelijk wat daarvoor de rechtsgrond zou kunnen zijn, temeer daar een dergelijke bepaling raakt aan het recht op eerbiediging van het privé-leven, beschermd door artikel 22 van de Grondwet.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer le règlement d'ordre intérieur des salles de lecture des Archives de l'État, joint en annexe.

Les dispositions en projet reproduisent dans une large mesure l'arrêté ministériel du 20 juillet 2006 fixant le règlement des visiteurs dans les salles de lecture des Archives générales du Royaume et les Archives de l'État dans les provinces ¹, qui sera abrogé par l'article 12 de l'arrêté royal déterminant les conditions d'accès du public à certains locaux des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces et les modalités de communication, de consultation et de reproduction des archives y conservées ².

2. Le projet ne peut trouver de fondement juridique dans les dispositions citées au préambule mais bien à l'article 1^{er}, 8°, du projet 48.420/1.

Pour des observations plus spécifiques concernant le fondement juridique, on se reportera au commentaire des articles.

¹ Cet arrêté est attaqué devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (affaire portant le numéro de rôle 175.763/IX-5396). Pour l'arrêt interlocutoire dans cette affaire, voir C.E. n° 207.337, 13 septembre 2010, Van de Velde.

² Le Conseil d'État, section de législation, est également saisi d'une demande d'avis sur la version de cet arrêté à l'état de projet (avis 48.420/1 de la même date).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Vu la teneur du projet, on écrira dans l'intitulé "des salles de lecture" au lieu de "de certains locaux".

Préambule

Compte tenu des observations relatives au fondement juridique, le premier alinéa du préambule devra être remplacé par une référence à loi du 24 juin 1955 relative aux archives, notamment aux articles de cette loi qui procurent un fondement juridique à l'arrêté royal déterminant les conditions d'accès du public à certains locaux des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces et les modalités de communication, de consultation et de reproduction des archives y conservées (projet 48.420/1).

Le deuxième alinéa du préambule visera exclusivement l'article 1^{er}, 8°, de l'arrêté royal déterminant les conditions d'accès du public à certains locaux des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces et les modalités de communication, de consultation et de reproduction des archives y conservées ³.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} contient une série de définitions qui ne sont plus utilisées dans la suite du projet. Cet article sera dès lors supprimé. Les définitions peuvent être intégrées dans le règlement d'ordre intérieur ⁴.

³ Ou bien, si le projet 48.420/1 est adapté, l'article dans lequel figure la délégation concernée faite au ministre.

⁴ On observera toutefois que la définition de 'salles de lecture' ne correspond pas tout à fait à la définition de cette notion à l'article 1^{er}, 4), du projet 48.420/1.

Article 2

Cet article s'énonce: "Le règlement d'ordre intérieur repris (lire: joint) en annexe est approuvé". L'article 1^{er}, 8°, du projet 48.420/1 fait toutefois mention du règlement d'ordre intérieur "arrêté" par le ministre.

Deux techniques sont possibles : soit le projet d'arrêté ministériel intègre le texte intégral du règlement d'ordre intérieur, soit le texte du règlement est annexé au projet.

Si la deuxième option est choisie, on rédigera cet article comme suit :

"Le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 1^{er}, 8°, de l'arrêté royal déterminant les conditions d'accès du public à certains locaux des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces et les modalités de communication, de consultation et de reproduction des archives y conservées, est annexé au présent arrêté".

Article 3

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Comme motif de dérogation, le délégué a indiqué que "les AGR souhaitent la publication la plus rapide possible pour permettre aux visiteurs et chercheurs de bénéficier au plus vite de la sécurité juridique du nouveau régime d'accès". Il semble toutefois difficile de maintenir cette justification, d'autant que la demande d'avis a été introduite sans spécifier de délai.

L'article 3 doit dès lors être omis.

Article 5⁵

L'article 5 du projet charge l'archiviste général du Royaume de l'exécution de l'arrêté ministériel. Cette disposition devra toutefois être supprimée, dès lors que les arrêtés ministériels n'ont pas d'article d'exécution, leur exécution relevant de mesures d'ordre interne à caractère administratif ⁶.

Annexe

Article 1^{er}

À la fin de l'article 1^{er}, § 4, on écrira dans le texte néerlandais : "... en door hem meegedeeld".

Article 11

L'article 11, § 2, du projet de règlement d'ordre intérieur renvoie à "l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal". Cette référence n'est toutefois pas correcte et devra être adaptée.

Article 17

Il ressort de l'article 17, alinéa 3, que les Archives de l'État se voient attribuer le droit d'observer et de vérifier le trafic web "à n'importe quel moment et de quelconque manière".

On n'aperçoit pas le fondement juridique qui pourrait être invoqué à cet effet, d'autant qu'une telle disposition touche au droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 22 de la Constitution.

⁵ Le projet ne comporte pas d'article 4.

⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, n° 164, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,
M. TISON,

assessoren van de afdeling Wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

M. VERSCHRAEGHEN,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. I. VERHEVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van
de Heer J. BAERT.

Le rapport a été présenté
par Mme I. VERHEVEN, auditeur.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME