RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.425/1
van 13 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vastlegging van het model van huishoudelijk reglement voor de toegang tot de archiefstukken geconserveerd in de archiefdepots of in de documentatiecentra van de federale wetenschappelijke instellingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.425/1
du 13 décembre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant le modèle de règlement d’ordre intérieur d’accès aux documents d’archives conservés dans les dépôts d’archives ou les centres de documentation des établissements scientifiques fédéraux’

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

Op 10 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vastlegging van het model van huishoudelijk reglement voor de toegang tot de archiefstukken geconserveerd in de archiefdepots of in de documentatiecentra van de federale wetenschappelijke instellingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2016.

*

Le 10 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le modèle de règlement d'ordre intérieur d'accès aux documents d'archives conservés dans les dépôts d'archives ou les centres de documentation des établissements scientifiques fédéraux'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 1er décembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2016.

*

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enerzijds de federale wetenschappelijke instellingen te verplichten een huishoudelijk reglement op te stellen voor de raadpleging door het publiek van hun archiefstukken voor zover één van hun opdrachten het opzetten is van archiefdepots of documentatiecentra voor de collecties waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen (artikelen 1 en 2) en anderzijds de minimale voorwaarden voor dit huishoudelijke reglement vast te stellen (artikel 3). Het huishoudelijk reglement dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de bevoegde minister (artikel 2, tweede lid).

Bij het ontwerp is in bijlage een model van huishoudelijk reglement gevoegd. In het ontwerp wordt evenwel niet naar deze bijlage of naar dit modelreglement verwezen. In dit verband verklaarde de gemachtigde:

> "Le projet de règlement d'ordre intérieur était joint à la demande d'avis au projet d'AR à titre documentaire. Il n'est pas une annexe du projet d'AR qui n'y fait d'ailleurs pas allusion. Nous voulions le joindre au texte de l'AR lorsqu'il serait signé pour aider les ESF à élaborer le leur en toute autonomie pour répondre à leurs spécificités".

Aangezien het ontwerp het modelreglement niet beoogt op te leggen aan de wetenschappelijke instellingen, beperkt de Raad van State zijn onderzoek tot het eigenlijke ontwerp en wordt de bijlage als dusdanig niet onderzocht. Niettemin moet de stellers van het ontwerp erop gewezen worden dat ze erover moeten waken dat ook ten aanzien van de wetenschappelijke instellingen geen verwarring wordt geschapen over het niet-bindend karakter van het modelreglement. Eveneens moet de Raad van State erop wijzen dat het modelreglement, ook indien het enkel ter informatie wordt meegedeeld, in overeenstemming moet zijn met het ontworpen koninklijk besluit en met de hogere rechtsnormen (waaronder, zoals verder in dit advies wordt opgemerkt, de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur').

2. Artikel 37 van de Grondwet kan in het algemeen worden beschouwd als de rechtsgrond voor de regeling van de federale wetenschappelijke instellingen, die immers diensten zijn van de federale regering. Artikel 37 van de Grondwet vormt dan ook de rechtsgrond voor het ontwerpbesluit.

VORMVEREISTEN

3. Uit het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt niet dat over het ontwerp advies werd ingewonnen van de inspecteur van Financiën, noch dat het begrotingsakkoord werd verleend.

Het ontwerp betreft evenwel de administratieve inrichting van sommige onderdelen van de federale wetenschappelijke instellingen, zodat het overeenkomstig artikel 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole' wel degelijk voor advies aan de inspecteur van Financiën moet worden voorgelegd. Uit die bepaling volgt immers dat ontwerpen van koninklijk besluit "die op de administratieve inrichting van de diensten betrekking hebben" voor advies aan de inspecteur van

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

Financiën moeten worden voorgelegd. Voor zover dit advies nog niet zou zijn ingewonnen, dient zulks alsnog te gebeuren. Bij eventuele wijzigingen aan het ontwerp als gevolg daarvan, dient het ontwerp opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. De federale wetenschappelijke instellingen zijn federale administratieve overheden in de zin van artikel 1, eerste lid, a) van de wet van 11 april 1994. De in hun archiefdepots of documentatiecentra geconserveerde archiefstukken vallen onder het begrip "alle informatie, in welke vorm ook" en vormen bijgevolg bestuursdocumenten in de zin van artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994. Artikel 11 van de wet regelt uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994 op dergelijke archiefdocumenten.[1]

Hieruit volgt dat op de door het ontwerp beoogde archiefdocumenten de wet van 11 april 1994 van toepassing is. De ontworpen regeling noch een ter informatie opgesteld modelreglement mogen met andere woorden afbreuk doen aan deze wet.

In dit verband kan erop gewezen worden dat artikel 3, a) van het ontwerp het beginsel vastlegt van toegang tot documenten van meer dan dertig jaar oud. Die bepaling kan enkel doorgang vinden voor zover zij niet inhoudt dat documenten die in het archief aanwezig zijn en minder dan dertig jaar oud zijn, niet toegankelijk zijn voor het publiek. Overeenkomstig de wet van 11 april 1994 zijn dergelijke documenten immers openbaar, behalve in de uitzonderingsgevallen waarin artikel 6 van de wet voorziet.

Artikel 1

5. Artikel 1 van het ontwerp verwijst, ter bepaling van het toepassingsgebied, naar de wetenschappelijke instellingen als bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 'tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen'.

Deze algemene verwijzing naar het genoemde artikel 1 maakt het ontwerpbesluit ook van toepassing op het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën. Voor het Rijksarchief geldt evenwel een specifieke wettelijke regeling, met name in de 'Archiefwet' van 24 juni 1955, en de uitvoering ervan in het koninklijk besluit van 16 september 2011.[2] Voor zover

[1] Artikel 11 bepaalt uitdrukkelijk dat de wet niet van toepassing is op het Algemeen Rijksarchief of het Rijksarchief in de Provinciën. Zoals opgemerkt zal worden bij artikel 1 van het ontwerp, moet ervan uitgegaan worden dat het ontworpen besluit niet van toepassing is op het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën.

[2] Koninklijk besluit van 16 september 2011 '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'. Zie ook het ministerieel besluit van 19 september 2011 'tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van de leeszalen van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën'.

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

het ontwerp van toepassing zou zijn gemaakt op het Rijksarchief, kan ervoor dus geen rechtsgrond gevonden worden in artikel 37 van de Grondwet.

Uit de toelichting verschaft door de gemachtigde kan evenwel opgemaakt worden dat het niet de bedoelding is de ontworpen regeling van toepassing te maken op het Algemeen Rijksarchief, zodat deze instelling in artikel 1 van het ontwerp uitdrukkelijk moet worden uitgezonderd.

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt "op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*".

Een regelgevende tekst kan uitdrukkelijk bepalen op welke datum hij in werking treedt, in afwijking van de algemene regel van inwerkingtreding op de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, omdat dit wenselijk kan zijn omwille van de inhoud van de regelgevende tekst, het doel ervan of de verplichtingen inzake de toepassing ervan.

De ontworpen regeling van inwerkingtreding heeft als nadeel dat, wanneer de bekendmaking van het besluit op het einde van de maand gebeurt, de bestemmelingen ervan niet over de gangbare termijn van tien dagen zullen beschikken om zich desgevallend aan de nieuwe regeling aan te passen.

Indien er inderdaad een bijzondere reden bestaat om van de gangbare termijn van inwerkingtreding af te wijken, zou men, omwille van de rechtszekerheid, de ontworpen formulering kunnen aanpassen als volgt:

"Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad."

Deze formulering maakt het de betrokkenen immers mogelijk om altijd over een termijn van ten minste tien dagen te beschikken om van de nieuwe bepalingen kennis te nemen en ze in acht te nemen.[3]

*

[3] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 152.1 en formule F 4-5-1-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, d'une part, d'obliger les établissements scientifiques fédéraux à établir un règlement d'ordre intérieur pour la consultation de leurs documents d'archives par le public dans la mesure où l'une de leurs missions est l'organisation de dépôts d'archives ou de centres de documentation relatifs aux collections dont ils ont la charge (articles 1er et 2) et, d'autre part, de fixer les conditions minimales relatives audit règlement (article 3). Ce dernier devra être soumis à l'approbation du ministre compétent (article 2, alinéa 2).

Un modèle de règlement d'ordre intérieur est annexé au projet. Celui-ci ne fait toutefois pas référence à cette annexe ou à ce règlement type. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Le projet de règlement d'ordre intérieur était joint à la demande d'avis au projet d'AR à titre documentaire. Il n'est pas une annexe du projet d'AR qui n'y fait d'ailleurs pas allusion. Nous voulions le joindre au texte de l'AR lorsqu'il serait signé pour aider les ESF à élaborer le leur en toute autonomie pour répondre à leurs spécificités ».

Dès lors que le projet n'envisage pas d'imposer le règlement type aux établissements scientifiques, le Conseil d'État limitera son examen au projet proprement dit et n'examinera pas l'annexe en tant que telle. Il convient néanmoins d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'ils doivent veiller à ce que le caractère non obligatoire du règlement type n'engendre pas non plus la confusion à l'égard des établissements scientifiques. Le Conseil d'État se doit également d'indiquer que le règlement type, même s'il est communiqué uniquement à titre d'information, doit être en conformité avec l'arrêté royal en projet et avec les normes supérieures (dont, ainsi qu'il sera observé plus loin dans le présent avis, la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration').

2. D'une manière générale, l'article 37 de la Constitution peut être considéré comme le fondement juridique du régime applicable aux établissements scientifiques fédéraux, lesquels constituent en effet des services du gouvernement fédéral. L'article 37 de la Constitution procure dès lors le fondement juridique au projet d'arrêté.

FORMALITÉS

3. Il ne ressort pas du dossier joint à la demande que l'avis de l'inspecteur des Finances sur le projet a été recueilli, ni que l'accord budgétaire a été donné.

Or, le projet concerne l'organisation administrative de certains éléments des établissements scientifiques fédéraux, de sorte qu'il doit bel et bien être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances, conformément à l'article 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'. En effet, il résulte de cette disposition que les projets d'arrêtés royaux « (...) relati[f]s à l'organisation administrative des services » doivent être soumis pour avis à l'inspecteur des finances. Dans la mesure où cet avis n'aurait pas encore été recueilli, il conviendrait d'accomplir cette formalité. Si le projet devait encore subir des

‡LW-CCMQNAJCC-GAEGFQW‡

modifications à la suite dudit avis, il y aurait lieu de soumettre le texte une nouvelle fois au Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Les établissements scientifiques fédéraux sont des autorités administratives au sens de l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 11 avril 1994. Les documents d'archives conservés dans leurs dépôts d'archives ou centres de documentation sont visés par la notion de « toute information, sous quelque forme que ce soit », et constituent dès lors des documents administratifs au sens de l'article 1er, alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994. L'article 11 de cette loi règle expressément son applicabilité à l'égard de pareils documents [1].

Il en résulte que cette loi s'applique aux documents d'archives visés par le projet. En d'autres termes, ni le dispositif en projet, ni le règlement type élaboré à titre d'information ne peuvent lui porter atteinte.

À cet égard, on peut relever que l'article 3, a), du projet établit le principe d'accès aux documents de plus de trente ans. Cette disposition ne peut se concrétiser que dans la mesure où elle n'emporte pas que des documents, qui sont conservés dans les archives et qui ont moins de trente ans, ne sont pas accessibles au public. En effet, conformément à la loi du 11 avril 1994, pareils documents sont publics, hormis les exceptions prévues à l'article 6 de la loi.

Article 1er

5. En vue de définir le champ d'application, l'article 1er du projet fait référence aux établissements scientifiques visés à l'article 1er de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 'désignant les établissements scientifiques fédéraux'.

Consécutivement à cette référence générale à l'article 1er précité, le projet d'arrêté s'applique également aux Archives générales du Royaume et aux Archives de l'État dans les Provinces. Les Archives de l'État sont toutefois soumises à un régime légal spécifique, inscrit dans la 'loi du 24 juin 1955 relative aux archives' et dans son arrêté royal d'exécution du 16 septembre 2011 [2]. Dans la mesure où le projet serait rendu applicable aux Archives de l'État, son fondement juridique ne peut donc être trouvé dans l'article 37 de la Constitution.

---

[1] L'article 11 dispose expressément que la loi ne s'applique pas aux Archives Générales du Royaume ou aux Archives de l'État dans les Provinces. Ainsi qu'il sera observé à propos de l'article 1er du projet, il faut considérer que l'arrêté en projet ne s'applique pas aux Archives générales du Royaume et aux Archives de l'État dans les Provinces.

[2] Arrêté royal du 16 septembre 2011 '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'. Voir également l'arrêté ministériel du 19 septembre 2011 'déterminant le règlement d'ordre intérieur des salles de lecture des Archives générales du Royaume et des Archives de l'État dans les Provinces'.

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡

Il peut toutefois être inféré des explications fournies par le délégué que l'intention n'est pas de rendre le régime en projet applicable aux Archives générales du Royaume, de sorte que cet établissement doit être expressément exclu à l'article 1er du projet.

Article 5

6. L'article 5 du projet énonce que l'arrêté entre en vigueur « le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* ».

Un acte peut fixer de manière expresse la date de son entrée en vigueur, en dérogeant à la règle générale de l'entrée en vigueur le dixième jour après la publication au *Moniteur belge*, cette dérogation pouvant être souhaitable en raison du contenu de l'acte, de son but ou des contraintes de son application.

Le régime d'entrée en vigueur en projet présente l'inconvénient que si la publication de l'arrêté intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter le cas échéant à la nouvelle réglementation.

Si un motif particulier justifie effectivement de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, la formulation en projet pourrait, dans un souci de sécurité juridique, être adaptée comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour suivant sa publication au Moniteur belge ».

Cette formulation permet en effet aux intéressés de toujours bénéficier d'un délai d'au moins dix jours pour prendre connaissance des nouvelles dispositions et pour s'y conformer [3].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 152.1 et formule F 4-5-1-1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CCMQNAJCC-GAECFQW‡