

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

11 MARS 1997

PROPOSITION DE LOI

relative aux archives

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 9 juillet 1996, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative aux archives" (Doc. Chambre, n° 258/1-95/96) ainsi qu'à des amendements à cette proposition de loi (Doc. Chambre, n° 258/2-95/96), a donné le 8 janvier 1997 l'avis suivant :

Voir :

- 258 - 95 / 96 :

- N° 1 : Proposition de loi de Mme Creyf.
- N° 2 et 3 : Amendements.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

11 MAART 1997

VOORSTEL

van archiefwet

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 9 juli 1996 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "van archiefwet" (Gedr. St. Kamer, nr. 258/1-95/96) alsook amendementen bij dit voorstel van wet (Gedr. St. Kamer, nr. 258/2-95/96), heeft op het 8 januari 1997 het volgende advies gegeven :

Zie :

- 258 - 95 / 96 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Creyf.
- N° 2 en 3 : Amendementen.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

PORTEE DE LA PROPOSITION.

La proposition de loi à propos de laquelle l'avis est demandé vise à abroger l'actuelle loi relative aux archives du 24 juin 1955 (article 11 du projet) et à la remplacer par une nouvelle réglementation.

La délimitation de la compétence de l'autorité fédérale ayant toujours constitué par le passé l'un des problèmes principaux, l'auteur de la proposition considère qu'il conviendrait de régler en premier lieu le problème de la conservation des archives par les pouvoirs fédéraux (p. 1 des développements). Dans cette optique, les "Archives du Royaume" doivent continuer à exercer un contrôle sur la conservation des archives par les administrations publiques fédérales. La nouveauté serait à cet égard que "les autorités publiques fédérales devraient disposer d'un service d'enregistrement, qui assumerait la gestion des archives" (ibid. p. 2).

La proposition de loi définit d'abord quelques notions (article 2).

L'article 3 de la proposition règle le dépôt de documents aux Archives de l'Etat. Les documents datant de plus de trente ans doivent être déposés aux archives de l'Etat "par les tribunaux du pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage, les administrations fédérales, les fonctionnaires publics et fédéraux ainsi que par les cabinets ministériels fédéraux" (article 3, § 1er). Au lieu d'être une obligation, le dépôt constitue simplement une possibilité pour les "organismes publics fédéraux", qui doivent toutefois disposer, le cas échéant, de leur propre service d'archives (article 3, § 2), et pour les particuliers (article 3, § 3). Il est laissé au Roi le soin d'élaborer les modalités de la conservation (article 3, § 4).

La proposition comprend quelques règles relatives à la destruction et à la consultation de documents (articles 4 à 7).

Les Archives de l'Etat sont autorisées à conclure des conventions avec les communautés et les régions concernant leurs archives (article 8).

Il est imposé au ministre compétent de faire annuellement rapport au Parlement (article 9).

La proposition rappelle enfin aux archivistes leur secret professionnel et prévoit une "peine d'amende et d'emprisonnement" pour l'infraction à certaines obligations imposées par la loi (article 10) (1).

L'auteur de la proposition souhaite toutefois ne pas empêcher les communautés d'élaborer leur propre législation. Selon elle, il conviendrait également qu'une concertation soit organisée entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, mais celle-ci ne doit pas constituer une obligation (développements, pp. 1 et 2).

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL.

Dans la lettre par laquelle il demande l'avis du Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des représentants déclare que cet avis "devrait notamment avoir trait aux compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions".

En raison de cette problématique de la compétence, la demande d'avis a été soumise aux chambres réunies de la section de législation, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(1) Voir il est vrai les amendements numéros 2 à 4 à la proposition.

Il convient au préalable de faire observer que la problématique de la répartition des compétences en matière d'archives a déjà été abordée dans des avis antérieurs de la section de législation. Il s'agit notamment des avis numéros L. 21.595/1 du 1er octobre 1992 relatif à la proposition de loi de Monsieur HANCKE et consorts "abrogeant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et portant organisation des archives belges" (Doc. Parl., Chambre, S.E., 1991-92, n° 462/2), L. 22.697/1 du 30 septembre 1993 relatif à la proposition de loi déposée par Monsieur BERTOUILLE et consorts "relative aux archives" (Doc. Parl., Chambre, 1992-93, n° 1041/2) et L. 23.194/1 du 30 juin 1994 relatif à une "proposition de loi relative aux archives" déposé sous la forme d'un amendement par Monsieur GARCIA (Doc. Parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 233/3). A cet égard, l'avis L. 21.595/1, principalement, a été déterminant. Les autres avis ont essentiellement cité, complété et paraphrasé cet avis.

Afin de situer le problème de la répartition des compétences en matière d'archives dans son contexte exact, il est toutefois permis de signaler ce qui suit.

Les archives remplissent plusieurs fonctions. Sous un angle chronologique, l'on peut surtout distinguer les deux fonctions suivantes. Durant une première phase, les archives constituent un instrument de travail, la mémoire de la personne, de l'autorité, de l'institution, de l'entreprise, de l'association, etc. qui les constitue dans ce but. Elle les consulte régulièrement dans l'exercice de ses activités. Il est par conséquent évident que celui qui constitue les archives en fixe en premier lieu les modalités et que ces modalités visent la plus grande efficacité des fonctions mentionnées ci-dessus.

Toutefois, l'utilité pratique des documents archivés diminue graduellement : ils sont de moins en moins consultés et, à la longue, ils ne le sont plus que sporadiquement, voire plus du tout. Le détenteur des archives souhaite alors se défaire des pièces devenues superflues en

ce qui le concerne. Cependant, certains des documents déposés aux archives vont, avec le temps, présenter un intérêt pour une autre catégorie de personnes ou d'institutions, en tant qu'éléments concernant l'étude de la période à laquelle ils se rapportent. En d'autres termes, ils acquièrent une valeur scientifique et/ou culturelle. Il est clair que les règles édictées en matière de conservation, de consultation, etc. de ces documents seront fixées en vue d'autres objectifs et émaneront éventuellement aussi d'autorités différentes.

L'on peut donc soutenir que durant la première des périodes précitées, la constitution d'archives doit être considérée comme un accessoire de l'activité de celui qui les constitue. La compétence de fixer les règles à cet effet - et plus particulièrement : quels documents sont conservés, comment sont-ils classés, par qui et selon quelles règles peuvent-ils être consultés - fait dès lors en principe partie de la compétence d'édicter des règles à l'égard de cette activité. A ce stade, il n'est pas question, ou alors uniquement à titre accessoire, d'une compétence autonome en vue de régler la conservation, la communication, etc. d'archives, quel que soit celui à qui elles appartiennent. Les autorités compétentes pour le domaine concerné - généralement l'autorité qui conserve les archives, mais le cas échéant aussi une autorité supérieure - peuvent éventuellement établir des règles générales en matière de publicité, d'uniformité, etc. Tel est d'ailleurs déjà le cas actuellement, dans le cadre des différentes sphères d'attribution, en ce qui concerne la publicité de l'administration, où tant l'autorité fédérale que les autorités communautaires et régionales sont réputées être compétentes pour édicter des règles.

Dans la mesure où la proposition de loi, à propos de laquelle l'avis est demandé, se limite à prescrire des règles relatives à l'archivage de documents et d'autres pièces conservées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences par les autorités et services relevant de l'Etat fédéral, il ne se pose par conséquent aucun problème de

répartition de compétence entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

De tels problèmes peuvent toutefois se poser, néanmoins, en ce qui concerne les archives n'ayant pas ou peu d'utilité pour le fonctionnement de ces autorités mais qui, en revanche, ont acquis une valeur historico-scientifique ou culturelle ou dont pareille valeur peut être envisagée.

Il est permis de supposer plus particulièrement, que les mots "matières culturelles" pour lesquelles les Conseils des Communautés française et flamande sont compétents en vertu de l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution, visaient également les archives. Dans un premier stade de la réforme de l'Etat, cela semble avoir été le cas, mais cette conception semble finalement avoir été abandonnée au cours des phases ultérieures. Dans l'avis L. 21.595/1 précité, il est exposé à ce sujet ce qui suit :

"La modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 a ajouté à la Constitution un article 59bis, dont le paragraphe 2 habilitait les conseils culturels de l'époque à régler, chacun en ce qui le concerne et par décret, "les matières culturelles". Il peut se déduire du rapport de la commission du Sénat qu'au sens de la disposition constitutionnelle précitée, "les matières culturelles" avaient notamment pour objet "la protection du patrimoine culturel", le Ministre des Relations communautaires signalant à cet égard "... qu'il faut entendre notamment par là les réglementations concernant les monuments, les sites, le patrimoine culturel mobilier comme les oeuvres d'art, les publications dont le dépôt est obligatoire, les archives, les enregistrements radiophoniques et télévisés présentant un intérêt pour l'histoire de la civilisation" (Doc. parl., Sénat, 1969-1970, Rapport Van Bogaert, n° 402, pp. 26-27).

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, consécutive à la modification constitutionnelle précitée, cite notamment, parmi les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution :

- "4° le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles;
- 5° les bibliothèques, discothèques et services similaires".

Au cours des débats parlementaires relatifs à cette loi du 21 juillet 1971, il fut souligné que la rubrique "le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles" couvre un large domaine et que la notion "patrimoine culturel" comprend entre autres "... l'obligation d'inventorier et de déposer les archives appartenant à des personnes de droit public; la fixation des règles de dépôt d'archives par des personnes de droit privé ..." (Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 400, pp. 4-5).

La modification constitutionnelle du 17 juillet 1980 n'a rien changé, dans la Constitution, à propos du rattachement des "matières culturelles" aux compétences communautaires.

L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énumère une nouvelle fois les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution. Cette énumération est, il est vrai, plus étendue que celle de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, mais "le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles" et "les bibliothèques, discothèques et services similaires" (article 4, 4° et 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980) demeurent cités en termes identiques au nombre des matières culturelles.

Au cours des débats parlementaires consacrés à cet article 4 de la loi spéciale, les rubriques précitées sont toutefois commentées dans un sens différent.

Ainsi, le Ministre de la Communauté française et le Ministre des Réformes institutionnelles (F.) déclarent "... que les archives au sens où elles sont touchées par la loi, organisant les archives générales du Royaume, restent du domaine national et échappent à la compétence des Conseils culturels" (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 100).

Par ailleurs, il est précisé dans le rapport de la commission de la Chambre :

«... En ce qui concerne les Archives nationales il faut tenir compte du bien commun.

A la question de savoir si la législation relative aux archives, autres que les archives de l'Etat, restera soumise au législateur national ou si on va la fédéraliser, le Ministre répond que bien sûr les archives ou les banques de données peuvent être un des moyens nécessaires à la conservation d'un stock d'oeuvres d'art par exemple.

Dès lors qu'il s'agit d'archives liées aux biens culturels, elles relèveront des compétences communautaires (...).

En ce qui concerne les archives, le Premier Ministre estime que les Communautés sont compétentes pour les matières ne figurant pas dans la loi sur les Archives générales du Royaume.

Un membre souligne qu'il n'existe aucune loi sur les Archives générales du Royaume, mais bien une loi sur les archives qui règle des matières telles que le dépôt de documents, délais d'examen, etc." (Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 38)»".

Il appert de cette citation que, si durant la période précédant la réforme provisoire de l'Etat intervenue en 1971, les archives se sont vues clairement attribuer une valeur scientifico-culturelle en tant que telles, une autre signification, plus restrictive a été conférée durant la phase de 1980 à la notion de patrimoine culturel : les communautés ne seraient encore compétentes pour les archives que si elles concernent la conservation de documents à caractère culturel stricto sensu. Le contenu précis de ce caractère "culturel" n'est pas directement évident. Il n'est pas non plus opéré de distinction entre les deux fonctions des archives dont il a été question ci-dessus.

L'avis L. 21.595 précité du Conseil d'Etat concluait en ces termes :

"3. Il ressort dès lors des débats parlementaires qui se sont succédé au sujet des dispositions en question de la Constitution et des lois spéciales que :

- a. les archives sont évoquées lorsque la notion de matières culturelles, singulièrement la signification de l'expression "patrimoine culturel", est explicitée. Les archives peuvent dès lors appartenir au patrimoine culturel d'une Communauté;
- b. bien que les dispositions de la loi soient restées inchangées, la signification de l'expression "patrimoine culturel" a été affinée lors de l'élaboration de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce sens que, selon les travaux préparatoires, "la loi sur les Archives générales du Royaume", référence qui vise manifestement les matières faisant l'objet de la loi du 24 juin 1955 relative aux

archives, continue, par dérogation à la compétence communautaire, de relever du pouvoir national;

- c. la restructuration - accompagnée de transferts aux Communautés - des archives de l'Etat, qui se composent des archives générales du Royaume et des archives de l'Etat dans les provinces, n'a jamais été abordée. La loi du 28 décembre 1990 portant création de l'Institut royal d'établissements scientifiques et culturels nationaux et de l'Institut royal des Sciences de la Terre et de l'Espace a du reste confirmé le caractère national de ce service public.

4. Il y a lieu de conclure des constatations qui précèdent que, pour répondre tout particulièrement à la volonté du législateur spécial du 8 août 1980, la compétence en matière d'archives n'a pas été transmise intégralement aux Communautés. La compétence est partagée.

Il ne fait aucun doute que tout ce qui concerne la création et l'organisation d'un service public national relève de l'autorité nationale; cela est d'autant plus vrai, en l'espèce, que la question des missions, pourtant bien connues, du service public en cause n'a jamais été soulevée lors de la redistribution des compétences de l'Etat.

..."

Il est à retenir de ce qui précède que l'autorité fédérale est compétente pour instituer un service fédéral des archives et pour prescrire par la loi que les documents d'origine fédérale doivent y être déposés, ainsi que pour arrêter des règles à cet effet en ce qui concerne leur conservation et leur consultation.

La proposition de loi faisant l'objet de la demande d'avis n'excède pas ce cadre. Les matières qu'elle vise à régler relèvent de la compétence du législateur fédéral. Seuls quelques points de détail appellent des observations à cet égard.

C'est ainsi qu'à l'article 4, il y a lieu de préciser "ou dans un autre service d'archives visé à l'article 3". Le législateur fédéral n'a, en effet, pas le pouvoir, de fixer des règles à l'intention de services d'archives pour lesquels il n'est pas compétent.

L'article 5 excède la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne les documents déposés aux Archives de l'Etat mais qui proviennent d'autorités administratives pour lesquelles les communautés et les régions sont habilitées, en vertu de l'article 32 de la Constitution, à régler la publicité de l'administration.

L'article 6 doit donc être lu en ce sens qu'il est uniquement applicable aux documents d'archives qui sont transférés aux services d'archives visés à l'article 3.

L'article 10, § 2, ne peut s'appliquer qu'aux documents d'archives qui reposent dans les archives visées à l'article 3 ou aux documents d'archives appartenant aux administrations fédérales au sens large, aux administrations locales et au pouvoir judiciaire, au Conseil d'Etat et à la Cour d'arbitrage. L'article 10, § 3, ne peut concerner que des agents des mêmes institutions.

Les amendements ne soulèvent aucun problème concernant les règles répartitrices de compétences.

Certes, la question demeure de savoir ce qu'il advient si les documents archivés selon les règles édictées par l'autorité fédérale étaient quand bien même censés, après quelque temps, faire partie du patrimoine culturel d'une communauté et donc ressortir de la compétence de cette communauté.

Il n'appartient évidemment pas aux seules autorités fédérales de résoudre ce problème. Il est en effet vivement indiqué, comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà souligné dans ses avis précédents, qu'à cet égard un accord de coopération soit conclu entre l'Etat, les

communautés et, peut-être aussi, les régions (1), conformément aux règles de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, afin d'éviter ainsi que certains documents d'archives puissent être soumis à plusieurs réglementations (2) ou qu'aucune réglementation ne leur soit applicable. Pareil accord est également indiqué en vue de la solution d'autres problèmes, comme ceux des documents d'archives ayant une valeur culturelle qui reposent actuellement dans un dépôt d'archives de l'Etat, de l'échange d'informations, de la formation d'archivistes, etc.

A cet égard, il convient de relever que les conventions envisagées par l'article 8 de la proposition, devront être conclues conformément à la disposition précitée de la loi spéciale.

(1) Pour ce qui concerne ces dernières, sur les modalités selon lesquelles les documents relevant de leurs administrations et d'établissements subordonnés doivent être archivés.

(2) Bien que l'on puisse également imaginer que deux réglementations doivent s'appliquer de manière cumulative ou concernent des aspects différents. L'essentiel est qu'elles ne se contredisent pas. Un accord de coopération est toutefois également indispensable à cet effet.

STREKKING VAN HET VOORSTEL.

Het wetsvoorstel waarover advies wordt gevraagd strekt ertoe de huidige archiefwet van 24 juni 1955 op te heffen (artikel 11 van het voorstel) en te vervangen door een nieuwe regeling.

Omdat de afbakening van de bevoegdheid van de federale overheid in het verleden steeds één van de hoofdproblemen vormde, stelt de auteur van het voorstel, is het goed dat in de eerste plaats het probleem van de zorg voor de archieven van de federale besturen wordt geregeld (p. 1 van de toelichting). In die optiek moet het "Rijksarchief" toezicht blijven uitoefenen op de archiefzorg van de federale openbare besturen. Nieuw zou daarbij zijn dat "federale openbare overheden over een registraturodienst moeten beschikken die voor het archiefbeheer instaat" (ibid., p. 2).

In het wetsvoorstel worden eerst enkele begrippen nader omschreven (artikel 2).

Artikel 3 van het voorstel regelt de neerlegging van documenten in het Rijksarchief. Documenten die meer dan dertig jaar oud zijn moeten in het Rijksarchief worden neergelegd "door de rechtbanken van de rechterlijke macht, de Raad van State, het Arbitragehof, de federale besturen, door de openbare en federale ambtenaren en door de federale ministeriële kabinetten" (artikel 3, § 1). In plaats van een verplichting is de neerlegging louter een mogelijkheid voor "de federale openbare instellingen" die in voorkomend geval wel over een eigen archiefdienst moeten beschikken (artikel 3, § 2) en voor particulieren (artikel 3, § 3). Aan de Koning wordt de zorg toevertrouwd de nadere regels van bewaring uit te werken (artikel 3, § 4).

Het voorstel bevat enige regels omtrent de vernietiging en de raadpleging van bescheiden (artikelen 4 tot 7).

Het Rijksarchief wordt gemachtigd om overeenkomsten te sluiten met de gemeenschappen en de gewesten omtrent hun archieven (artikel 8).

De bevoegde minister wordt een jaarlijkse verslaggeving aan het parlement opgelegd (artikel 9).

Het voorstel herinnert tenslotte de archivariissen aan hun beroepsgeheim en voorziet in "straf van boete en gevangenisstraf" voor de overtreding van zekere verplichtingen die de wet oplegt (artikel 10) (1).

De auteur van het voorstel wil echter de gemeenschappen niet verhinderen om een eigen wetgeving uit te werken. Ook is het volgens haar goed dat daarover overleg wordt gepleegd tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, een verplichting is dat echter niet (toelichting, pp. 1 en 2).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER.

In de brief waarbij de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers om het advies van de Raad van State verzoekt, stelt hij dat dit advies "met name betrekking (dient) te hebben op de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten".

In verband met die bevoegdheidsproblematiek werd de adviesaanvraag voorgelegd aan de verenigde kamers van de afdeling wetgeving, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

(1) Zie weliswaar de amendementen nrs. 2 tot 4 op het voorstel.

Voorafgaandelijk dient te worden opgemerkt dat de problematiek van de bevoegdheidsverdeling inzake archiefwezen reeds in vroegere adviezen van de afdeling wetgeving aan de orde is geweest. Het betreft met name de adviezen nrs. L. 21.595/1 van 1 oktober 1992 over het wetsvoorstel van de heer HANCKE c.s. "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), L. 22.697/1 van 30 september 1993 over het wetsvoorstel ingediend door de heer BERTOUILLE c.s. "betreffende het archiefwezen" (Gedr. St., Kamer, 1992-93, nr. 1041/2) en L. 23.194/1 van 30 juni 1994 over een "voorstel van archiefwet", ingediend onder de vorm van een amendement door de heer GARCIA (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 233/3). Vooral het advies L. 21.595/1 is hierbij bepalend geweest. De andere adviezen hebben dat advies hoofdzakelijk geciteerd, aangevuld en geparafraseerd.

Teneinde het probleem van de bevoegdheidsverdeling inzake archiefwezen in zijn juiste context te plaatsen, kan echter nog worden gewezen op wat volgt.

Archieven vervullen meerdere functies. In de tijd opeenvolgend kan men vooral de volgende twee functies van elkaar onderscheiden. Tijdens een eerste fase vormt het archief een werkinstrument, het geheugen van de persoon, overheid, instelling, onderneming, vereniging, enz. die het met dat doel aanlegt. Hij raadpleegt het regelmatig bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden. Het ligt dan ook voor de hand dat in de eerste plaats hij die het archief aanlegt de regels bepaalt volgens welke dat gebeurt en dat die regels gericht zijn op een zo doelmatig mogelijk vervullen van de hiervoren vermelde functies.

Geleidelijk aan echter vermindert het praktisch nut van de gearchiveerde bescheiden : zij worden minder en minder geraadpleegd en op de duur gebeurt dat enkel nog slechts sporadisch of helemaal niet meer. Bij de bezitter van het archief komt dan de wens op om zich van de wat hem betreft overbodig geworden stukken te ontdoen. Nochtans

kunnen sommige van de in het archief berustende bescheiden na verloop van tijd een belang gaan vertonen voor een andere categorie personen of instellingen, als gegevens met betrekking tot de studie van de tijdsperiode waarop zij betrekking hebben. Zij verkrijgen met andere woorden een wetenschappelijke en/of culturele waarde. Het is duidelijk dat de regels welke uitgevaardigd worden inzake het behoud, de raadpleging, enz. van die bescheiden, met andere oogmerken zullen worden vastgesteld en eventueel ook van andere overheden zullen uitgaan.

Men kan dus stellen dat tijdens de eerste van de voornoemde periodes het aanleggen van een archief beschouwd moet worden als een accessorium van de activiteit van degene die het aanlegt. De bevoegdheid om de regels daarvoor vast te stellen - meer bepaald : welke bescheiden worden bijgehouden, hoe worden ze geclasseerd, door wie en volgens welke regels kunnen ze worden ingezien - vormt dan ook in principe een onderdeel van de bevoegdheid om regels te stellen ten aanzien van die activiteit. Er is in dat stadium geen, of slechts accessoir sprake van een op zichzelf staande bevoegdheid om het bewaren, inzage verlenen, enz. van archieven te regelen, onverschillig aan wie zij toebehoren. De overheden die bevoegd zijn voor het desbetreffende domein - veelal de overheid die het archief bijhoudt, doch in voorkomend geval ook een hogere overheid - kunnen desgevallend algemene regels stellen inzake bv. openbaarheid, uniformiteit, e.d.. Dit is trouwens nu reeds het geval, binnen de verschillende bevoegdheidssferen, wat de openbaarheid van bestuur betreft, waar zowel de federale overheid als de gemeenschaps- en gewestoverheden bevoegd worden geacht om regelingen te treffen.

Voor zover het wetsvoorstel waarover advies wordt gevraagd zich beperkt tot het voorschrijven van regels met betrekking tot de archivering van documenten en andere bescheiden welke in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden worden bijgehouden door de overheden en

diensten die ressorteren onder de federale staat, rijzen er bijgevolg geen problemen van bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Zulke problemen kunnen echter wel rijzen met betrekking tot archieven welke van geen of weinig nut meer zijn voor de werking van die overheden doch die daarentegen een historisch-wetenschappelijke of culturele waarde hebben verworven of waarvan zulks kan worden voorzien.

Men had meer bepaald kunnen veronderstellen dat met de woorden "culturele aangelegenheden" waarvoor artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet de Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd maakt, ook het archiefwezen bedoeld was. In een eerste stadium van de staatshervorming lijkt dat het geval te zijn geweest, doch die opvatting blijkt tijdens de latere stadia ervan uiteindelijk niet aangehouden te zijn. In het voormelde advies L. 21.595/1 wordt daaromtrent het volgende uiteengezet :

"Bij de grondwetswijziging van 24 december 1970 werd een artikel 59bis aan de Grondwet toegevoegd waarvan paragraaf 2 de toenmalige Cultuurraden bevoegd maakte om, ieder wat hem betreft en bij decreet, "de culturele aangelegenheden" te regelen. Uit het verslag van de Senaatscommissie valt af te leiden dat "culturele aangelegenheden" in de zin van de voornoemde grondwetsbepaling betrekking hadden op onder meer "de bescherming van het cultureel patrimonium", in welk verband de Minister van Communautaire Betrekkingen meedeelde "... dat daaronder moet begrepen worden de regelingen voor monumenten, landschappen, roerend cultureel patrimonium zoals kunstwerken, publikaties die moeten worden gedeponereerd, archieven, radio- en televisieopnamen van cultuurhistorisch belang" (Gedr. St., Senaat, 1969-1970, Verslag Van Bogaert, nr. 402, blz. 26-27).

Artikel 2, eerste lid, van de op de zoëven genoemde grondwetswijziging volgende wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, vermeldt als culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet onder meer :

"4° cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen;

5° bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten".

Tijdens de parlementaire behandeling van die wet van 21 juli 1971 werd erop gewezen dat de termen "cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen" een ruim domein bestrijken en dat met name onder "cultureel patrimonium" dient begrepen te worden "... het verplicht maken van inventaris en van de nederlegging van archieven toebehorende aan publiekrechtelijke personen; het vaststellen van de regelen volgens welke privaatspersonen archieven kunnen nederleggen ..." (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 4-5).

De grondwetswijziging van 17 juli 1980 veranderde in de Grondwet niets op het stuk van de vermelding der "culturele aangelegenheden" als gemeenschapsbevoegdheid.

Artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, somt de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet, opnieuw op. Die opsomming is weliswaar uitgebreider dan die van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971, doch als culturele aangelegenheden blijven in identieke termen vermeld "het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen" en "de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten" (artikel 4, 4° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Tijdens de parlementaire behandeling van dat artikel 4 van de bijzondere wet wordt omtrent de aangehaalde termen evenwel een andere uitleg verstrekt.

Zo verklaren de Minister van de Franse Gemeenschap en de Minister van Institutionele Hervormingen (F.) "... dat de archieven in de zin bedoeld bij de wet op het Algemeen Rijksarchief tot de nationale bevoegdheid blijven behoren en dus buiten de bevoegdheid van de cultuurraden vallen" (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 100).

Voorts wordt in het verslag van de Kamercommissie gesteld :

«... Wat het Rijksarchief betreft, moet rekening worden gehouden met het gemeenschappelijk belang.

Op de vraag of de wetgeving op de archieven, andere dan het Rijksarchief, aan de nationale wetgever onderworpen blijft of gefedereerd wordt, antwoordt de Minister dat, ongetwijfeld, archieven en databanken één van de middelen kunnen zijn die wij nodig hebben voor het bewaren van een voorraad kunstwerken bv.

Voor archiefstukken die verband houden met cultuurgooederen zullen de Gemeenschappen bevoegd zijn (...).

Inzake het archiefwezen meent de Premier dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor de aangelegenheden die niet vervat zijn in de wet op het Algemeen Rijksarchief.

Een lid doet echter opmerken dat er geen eigenlijke wet op het Algemeen Rijksarchief bestaat, maar wel een wet op het archiefwezen, die aangelegenheden als deponeren van bescheiden, inzake termijnen e.d. regelt" (Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 38)»".

Uit het voorgaande citaat blijkt dat, waar in de periode voorafgaande aan de voorlopige staatshervorming van 1971 aan archieven duidelijk een wetenschappelijk-culturele waarde als zodanig wordt toegekend, tijdens de fase van 1980 aan het begrip cultureel patrimonium een andere, meer restrictieve betekenis wordt gegeven : de gemeenschappen zouden alleen nog bevoegd zijn voor het archiefwezen indien dit betrekking heeft op het bewaren van bescheiden met een cultureel karakter stricto sensu. Wat dit "cultureel" karakter precies inhoudt is niet zonder meer duidelijk. Er wordt ook geen verschil gemaakt tussen de twee functies van een archief waarover hiervoren sprake was.

Het voormelde advies L. 21.595/1 van de Raad van State concludeerde :

"3. Uit de opeenvolgende parlementaire behandelingen omtrent de betreffende bepalingen van de Grondwet en de bijzondere wetten komt aldus het volgende naar voren :

- a. van het archiefwezen wordt gewag gemaakt wanneer het begrip culturele aangelegenheden, inzonderheid de betekenis van de term "cultureel patrimonium", wordt geëxpliciteerd. Archiven kunnen alzo tot het cultureel patrimonium van een Gemeenschap behoren;
- b. ofschoon de bepalingen van de wet onveranderd zijn gebleven, is bij de totstandkoming van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de betekenis van de term "cultureel patrimonium" bijgestuurd in die zin dat volgens de parlementaire voorbereiding als uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid, tot de nationale bevoegdheid blijft behoren "de wet op

het algemeen rijksarchief", met welke verwijzing blijkbaar de aangelegenheden zijn bedoeld die het onderwerp zijn van de archiefwet van 24 juni 1955;

- c. de herstructurering - met transferten naar de Gemeenschappen - van het Rijksarchief, bestaande uit het Algemeen rijksarchief en de rijksarchieven in de provincies, is nooit ter sprake gebracht. De wet van 28 december 1990 tot oprichting van het Koninklijk Instituut voor nationale wetenschappelijke en culturele instellingen en van het Koninklijk Instituut voor Aarde- en Ruimtetwetenschappen heeft overigens het nationaal karakter van die openbare dienst bevestigd.

4. Uit de voorgaande vaststellingen moet men concluderen dat, inzonderheid naar de wil van de bijzondere wetgever van 8 augustus 1980, de bevoegdheid ter zake van het archiefwezen niet integraal naar de Gemeenschappen is overgegaan. De bevoegdheid is verdeeld.

Tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort zonder twijfel al hetgeen de oprichting en de organisatie van een rijksdienst betreft; in dezen des te meer daar de nochtans goed gekende taken van de betrokken rijksdienst bij de herverdeling van de overheidsbevoegdheden nooit in vraag zijn gesteld.

..."

Uit het bovenstaande dient te worden onthouden dat de federale overheid bevoegd is om een federale archiefdienst in te richten en bij wet voor te schrijven dat daarin de bescheiden van federale oorsprong moeten worden ondergebracht, en om daarbij regels voor te schrijven met betrekking tot de bewaring en inzage ervan.

Het wetsvoorstel waarover advies wordt gevraagd gaat dit kader niet te buiten. De materies welke het beoogt te regelen behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Enkel ten aanzien van enkele detailpunten dienen wat dat betreft opmerkingen te worden gemaakt.

Zo zou in artikel 4 moeten worden gepreciseerd "of in een andere archiefdienst bedoeld in artikel 3". De federale wetgever is immers niet bevoegd om regels te bepalen voor archiefdiensten waarvoor zij niet bevoegd is.

Artikel 5 gaat de bevoegdheid te buiten van de federale overheid voor wat betreft de bescheiden die in het rijksarchief zijn neergelegd, maar die afkomstig zijn van administratieve overheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om, op grond van artikel 32 van de Grondwet, de openbaarheid van bestuur te regelen.

Artikel 6 dient aldus te worden gelezen dat het enkel van toepassing is op archiefbescheiden die zijn overgebracht naar de archiefdiensten bedoeld in artikel 3.

Artikel 10, § 2, kan enkel van toepassing zijn voor de archiefbescheiden die berusten in de in artikel 3 bedoelde archiefbestanden of op archiefbescheiden die behoren tot de federale administraties in de ruime zin, de lokale besturen en de rechterlijke macht, de Raad van State en het Arbitragehof. Artikel 10, § 3, kan enkel betrekking hebben op ambtenaren van dezelfde instellingen.

De amendementen doen geen problemen rijzen met betrekking tot de bevoegdheidsverdelende regels.

Weliswaar blijft de vraag wat er dient te gebeuren indien de volgens de regels gesteld door de federale overheid, gearchiveerde bescheiden na verloop van tijd toch zouden worden geacht tot het cultureel patrimonium van een gemeenschap te gaan behoren en aldus onder de bevoegdheid van die gemeenschap zouden ressorteren.

Het komt uiteraard de federale overheden alleen niet toe dat probleem op te lossen. Wel is het, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in zijn vorige adviezen heeft beklemtoond, ten zeerste aangewezen dat daaromtrent, overeenkomstig de regels van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de

instellingen, een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten tussen de Staat, de gemeenschappen en, misschien ook, de gewesten (1) en aldus te vermijden dat sommige archiefbescheiden hetzij onder meer dan één regeling zouden kunnen vallen (2), hetzij onder geen enkele. Dergelijk akkoord is eveneens aangewezen met het oog op de regeling van andere problemen, zoals aangaande de archiefbescheiden met een culturele waarde welke thans in een rijksarchiefdepot berusten, uitwisseling van gegevens, vorming van archiverissen, e.d.

In dat verband dient ook te worden opgemerkt dat de overeenkomsten welke door artikel 8 van het voorstel in het vooruitzicht worden gesteld, overeenkomstig de voormelde bepaling van de bijzondere wet zullen moeten worden gesloten.

-
- (1) Met deze laatste betreffende de modaliteiten waaronder de tot hun administraties en ondergeschikte instellingen behorende bescheiden gearchiveerd moeten worden.
 - (2) Hoewel men zich ook kan indenken dat twee regelingen cumulatief toegepast moeten worden of op verschillende aspecten betrekking hebben. Hoofdzaak is dat zij mekaar niet tegenspreken. Daarvoor is echter ook een samenwerkingsovereenkomst onontbeerlijk.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

J. DE BRABANDERE,

C. WETTINCK,
M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,
P. LIENARDY,

G. SCHRANS,
F. DELPEREE,
E. WYMEERSCH,
J.-M. FAVRESSE,

Mesdames A. BECKERS,
Mevrouwen M. PROOST,

De verenigde kamers waren samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. La note du bureau de coordination a été rédigée par M. L. VERMEIRE, et exposée par M. P. BARRA, référendaires adjoints.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

A. BECKERS.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. L. VERMEIRE en toegelicht door de H. P. BARRA, adjunct-referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.