

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

27 FEBRUARI 2015

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 wat het archiefwezen betreft

(Ingediend door mevrouw Anke Van dermeersch en de heer Guy D'Haeseleer)

TOELICHTING

Dit voorstel neemt, met enkele aanpassingen, de tekst over van een voorstel dat reeds op 8 januari 2014 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 5-2429/1 - 2013/2014).

In de meest recente wijziging van de archiefwet van 1955 via de wet houdende diverse bepalingen van 6 mei 2009 lezen we in de toelichting (1) :

« Bovendien is er volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State grond om aan te nemen dat de algemene voorschriften in verband met de neerlegging en de bewaking van bescheiden en andere documenten alsook hun raadpleging, de bevoegdheid is gebleven van de federale overheid.

Wat het Rijksarchief betreft, is het bovendien aangewezen rekening te houden met het maatschappelijk belang opdat de archieven, in de zin bedoeld in de wet van 24 juni 1955, blijven deel uitmaken van het nationaal erfgoed en aan de bevoegdheid van de Gemeenschap zijn onttrokken.

(1) *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, 52 1786/001.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

27 FÉVRIER 2015

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en ce qui concerne les archives

(Déposée par Mme Anke Van dermeersch et M. Guy D'Haeseleer)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend, moyennant quelques adaptations, le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 8 janvier 2014 (doc. Sénat, n° 5-2429/1 - 2013/2014).

Dans les développements de la proposition de loi portant des dispositions diverses du 6 mai 2009, loi qui a modifié en dernier lieu la loi relative aux archives de 1955, on peut lire ce qui suit (1) :

« Par ailleurs, selon la section de législation du Conseil d'État, les dispositions générales relatives au dépôt et à la conservation d'écrits et d'autres documents et à leur consultation, sont présumées demeurer de la compétence de l'autorité fédérale.

En outre, en ce qui concerne les Archives de l'État, il y a lieu de tenir compte du bien commun, de sorte que les archives, au sens où elles sont visées par la loi du 24 juin 1955, restent du domaine national et échappent à la compétence des Communautés.

(1) *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, 52 1786/001.

Rekening houdend met deze context en met vooraangaande verduidelijkingen moet de tekst zo worden begrepen dat deze niet tot doel heeft tussen te komen in de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten, maar enkel betrekking heeft op de aspecten van het nationaal gemeenschappelijk belang van de Belgische Staat en zich toelegt op de federale bevoegdheden in de aangelegenheden, zoals deze laatste door de bijzondere wet en door de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn omschreven. »

Het advies van de Raad van State waarnaar verwezen wordt, is het Advies nr. L.21.595/1 van 1 oktober 1992 (1). Dit advies is tot stand gekomen na de indiening op 19 mei 1992 door de heer Lode Hancké van het wetsvoorstel tot opheffing van de archiefwet van 24 juni 1955 en houdende organisatie van het Belgische archiefwezen. Het wetsvoorstel kwam te vervallen bij het einde van de legislatuur op 21 mei 1995 en is later nooit opnieuw ingediend.

Het wetsvoorstel strekte ertoe de archiefwet van 24 juni 1955 te vervangen door een meer sluitende regeling omtrent het Rijksarchief en het archiefwezen in het algemeen. Omdat er in het voorstel ook gesproken wordt over de opleiding van archivariissen, werd gemeend een advies van de Raad van State te moeten vragen teneinde dit te plaatsen tegen de grondwetsherziening van 1988 wegens de verdere overheveling van onderwijsbevoegdheden naar de Gemeenschappen. In dat advies werden ook beschouwingen gemaakt bij de begripsomschrijving van de punten 4° (cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen) en 5° (bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten) van de wet van 21 juli 1971 (in artikel 2) betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap alsook van dezelfde punten in de wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen (artikel 4, 4° en 5°).

De Raad van State maakt in zijn advies aangaande deze 4° en 5° volgende bedenkingen :

« 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

C'est dans ce contexte, et eu égard aux précisions qui précèdent, qu'il convient d'appréhender le présent texte qui ne vise pas à interférer dans les compétences des Communautés et Régions, mais concerne les aspects du bien national commun de l'État belge, et se concentre sur les compétences fédérales en la matière telles que ces dernières sont précisées par la loi spéciale et par les avis de la section de législation du Conseil d'État. »

L'avis du Conseil d'État auquel il est renvoyé est l'avis n° L.21.595/1 du 1^{er} octobre 1992 (1). Cet avis a été rédigé à la suite du dépôt, le 19 mai 1992, par M. Lode Hancké, de la proposition de loi abrogeant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et portant organisation des archives belges. Cette proposition est devenue caduque à la fin de la législature, le 21 mai 1995, et n'a jamais été redéposée.

Cette proposition de loi tendait à remplacer la loi du 24 juin 1955 relative aux archives par une réglementation plus cohérente des Archives de l'État et de l'organisation des archives en général. Comme la proposition traitait également de la formation des archivistes, il a été estimé qu'il convenait de demander l'avis du Conseil d'État, en vue d'examiner si cette proposition n'était pas contraire à la révision de la Constitution de 1988, qui avait poursuivi le transfert de compétences en matière d'enseignement aux Communautés. Cet avis du Conseil d'État contenait également des considérations quant à la définition des notions figurant aux points 4° (le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles) et 5° (les bibliothèques, discothèques et services similaires) de la loi du 21 juillet 1971 (article 2) relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, ainsi qu'aux mêmes points de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (article 4, 4° et 5°).

Dans son avis, le Conseil d'État formule les observations suivantes sur ces points 4° et 5° :

« 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,

(1) *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 462/002.

(1) *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 462/002.

blijven behoren en dus buiten de bevoegdheid van de cultuurraden vallen » (stuk 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 bijvoorbeeld.

Voor archiefstukken die verband houden met cultuurgoederen 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, inzagetermijnen e.d. regelt » (Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 38).

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. Archieven 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 ;

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.

À la question de savoir si la législation relative aux archives, autres que les Archives de l'État, 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'œuvres 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).

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. 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 ruimtewetenschappen 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.

Tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren voorts de voorzieningen welke betrekking hebben op aangelegenheden welke door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, als daar zijn de vrijwaring van het eigendomsrecht en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het briefgeheim. Bepalingen als die welke vervat zijn in de artikelen 2 en 4 van het voorstel (van Hancké, n.d.r.v.) waarbij particuliere personen verplicht worden hun archieven aan een overheidsdienst over te maken, kunnen derhalve niet bij decreet worden vastgesteld.

Voortgaande op de interpretatie welke bij artikel 4, 4° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzonderheid aan de woorden « cultureel patrimonium » werd gegeven, is er, ten slotte grond om aan te nemen dat ook de algemene voorzieningen omtrent het neerleggen en het bewaren van geschriften en andere stukken en het raadplegen ervan tot de nationale regelingsbevoegdheid blijven behoren. »

Uit deze uiteenzetting is af te leiden dat het zgn. nationaal karakter nogal interpretatief wordt aangenomen zonder dat een en ander *expressis verbis* in wetgeving wordt gegoten. De Raad van State verklaart dat « er grond is » om een en ander aan te nemen, maar suggereert nergens bijkomende en specifieke wetgevende bepalingen ter zake.

c. la restructuration – accompagnée de transferts aux Communautés – des Archives de l'État, qui se composent des Archives générales du Royaume et des Archives de l'État 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, c'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'État.

La compétence de l'autorité nationale s'étend par ailleurs au règlement des matières que la Constitution a réservées à la loi, telles la sauvegarde du droit de propriété et la protection de la vie privée et le secret de la correspondance. Dès lors, des dispositions comme celles énoncées aux articles 2 et 4 de la proposition (de M. Hancké, n.d.l.r.), qui obligent des particuliers à transmettre leurs archives à un service public, ne sauraient être édictées par décret.

Enfin, eu égard à l'interprétation que l'article 4, 4° et 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a donnée notamment aux mots « patrimoine culturel », il est permis de présumer que les dispositions générales relatives au dépôt et à la conservation d'écrits et d'autres documents et à leur consultation sont, elles aussi, demeurées de la compétence normative de l'autorité nationale. »

Il ressort de cet exposé que le caractère « national » est supposé de manière relativement interprétative, sans que cela figure *expressis verbis* dans la législation. Le Conseil d'État déclare que les dispositions « sont présumées » demeurer de la compétence de l'autorité fédérale, mais ne suggère nulle part des dispositions législatives supplémentaires et spécifiques en la matière.

Dat een en ander ook effectief problematisch is, moge blijken uit de lotgevallen van het Vlaamse decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking. Dit decreet werd bij het Grondwettelijk Hof aangevochten door een aantal Franstalige actoren, met als resultaat dat een aantal bepalingen ervan door dit Hof werden vernietigd (arrest 57/2012 van 3 mei 2012). De interpretaties die het Hof geeft aan de bevoegdheidsverdeling inzake archiefwerking hebben verstrekkende inperkende gevolgen voor wat de Gemeenschappen betreft. Zo oordeelde het Hof onder meer dat « enkel de federale overheid bevoegd is om regels aan te nemen die ertoe strekken te verzekeren dat de documenten die geen nut meer hebben voor de administratie en die aan de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen toebehoren, op lange termijn worden bewaard. Die regels hebben onder meer betrekking op het toezicht op die documenten, op de selectie van de documenten die al dan niet kunnen worden vernietigd en op de voorwaarden en de modaliteiten van een eventuele vernietiging ». Ook inzake de documenten die nog een nut hebben voor de administratie legt het Hof een aantal beperkingen aan de Gemeenschappen op.

De Vlaamse regering-Peeters II was nochtans vragende partij om uitgebreide bevoegdheden uit te oefenen over het (Vlaamse) archiefwezen. Zulks blijkt niet alleen uit het decreet van 9 juli 2010, maar ook uit de fiches die in 2010 door de Vlaamse administratie werden opgesteld op vraag van de Vlaamse regering met het oog op een verdere staatshervorming. De fiche 29 handelde uitsluitend over de problematiek van het archiefwezen en bepleitte ter zake een ruime bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Gemeenschap. Dit werd evenwel niet gerealiseerd in het kader van de zesde staatshervorming.

Omdat ook de indieners van oordeel zijn dat het archiefwezen ten gronde dient gedefederaliseerd te worden in het verdere perspectief van een ordelijke opdeling van België, dienen zij onderhavig voorstel van bijzondere wet in om hierin hun principiële keuze in wetgeving om te zetten.

Cette situation est parfois réellement problématique, comme en témoignent les vicissitudes connues par le décret flamand du 9 juillet 2010 relatif à l'organisation des archives administratives et de gestion. Ce décret a été contesté devant la Cour constitutionnelle par plusieurs acteurs francophones, ce qui a entraîné l'annulation par la Cour d'une série de ses dispositions (arrêt 57/2012 du 3 mai 2012). L'interprétation donnée par la Cour de la répartition des compétences relatives à l'organisation des archives a des effets restrictifs majeurs en ce qui concerne les Communautés. La Cour a notamment estimé que « seule l'autorité fédérale est compétente pour adopter des règles visant à assurer la conservation à long terme des documents qui ne présentent plus d'utilité administrative et qui appartiennent aux provinces, aux communes et aux établissements publics. Ces règles portent notamment sur la surveillance de ces documents, sur la sélection des documents qui peuvent ou non être détruits ainsi que sur les conditions et les modalités d'une éventuelle destruction ». En ce qui concerne les documents qui présentent encore une utilité pour l'administration également, la Cour impose aussi une série de restrictions aux Communautés.

Le gouvernement flamand Peeters II demandait pourtant à exercer des compétences étendues dans le domaine des archives (flamandes), comme il ressort non seulement du décret du 9 juillet 2010, mais aussi des fiches rédigées en 2010 par l'administration flamande à la demande du gouvernement flamand en vue d'une prochaine réforme de l'État. La fiche 29 traitait exclusivement de la problématique des archives et elle préconisait, en la matière, une large délégation de compétences à la Communauté flamande. Ces mesures n'ont néanmoins pas vu le jour dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Dans la mesure où nous considérons également que les archives doivent être fondamentalement régionalisées dans la perspective ultérieure d'une partition ordonnée de la Belgique, nous déposons la présente proposition de loi spéciale afin de traduire dans la législation notre choix de principe.

Een en ander zal uiteraard tot gevolg hebben dat er een materiële splitsing van vooralsnog nationale archieven dient te komen. Daarbij dienen onzorgvuldigheid en willekeur vermeden te worden en zou alles bijvoorbeeld in thematische collecties verdeeld kunnen worden tussen de diverse huidige archiefbewaarplaatsen van het Rijksarchief die gevestigd zijn in de deelstaten. Wel is het logisch dat het centrale beheer volledig verdwijnt en vervangen wordt door regionale beheerstructuren die vanuit de Gemeenschappen georganiseerd zullen worden.

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

*
* *

Il s'ensuivra naturellement une scission matérielle des archives demeurées nationales. À cette fin, il conviendra de se garder de toute négligence et de tout arbitraire. Toutes les archives pourraient par exemple être réparties par collections thématiques entre les divers dépôts d'archives actuels des Archives de l'État situés dans les entités fédérées. Il est toutefois logique que la gestion centrale disparaisse complètement et soit remplacée par des structures de gestion régionales organisées par les Communautés.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt het punt 4° aangevuld als volgt :

« , maar met inbegrip van het volledige archiefwezen ; ».

25 november 2014.

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALEArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le 4° est complété par ce qui suit :

« , mais y compris l'intégralité des archives ; ».

25 novembre 2014.