



Table ronde « L'évolution des législations nationales sur les archives dans le contexte de la transformation numérique : regards croisés »

Situation de la France

Congrès de l'AAQ, 26 mai 2021

Par Pierre-Frédéric Brau

Le contexte

En France, la loi et la réglementation sur les archives restent une prérogative régalienne de l'État.

Même si les éléments fondateurs ont été posés lors de la révolution française (création des Archives nationales, des Archives départementales, caractère domanial des archives, règles d'accès et publicité), le régime actuel des archives est fondé sur la loi du 3 janvier 1979 et ses décrets d'application (3 décembre 1979), codifiés en 2004 au Code du patrimoine (livre II consacré aux archives) – on notera d'emblée la dimension patrimoniale des archives que cette codification implique, même si le contenu de la législation ne se borne pas à ce seul aspect.

Le Code du patrimoine a connu plusieurs mises à jour importantes, en 2008, puis en 2016 (évolution en lien direct avec notre sujet, sur lequel je reviendrai). Pour l'anecdote, une évolution (sur laquelle je reviendrai aussi) relative aux délais de communicabilité des archives est en cours, à l'occasion de la discussion d'une loi sur la prévention des actes de terrorisme et le renseignement : en effet, les évolutions législatives peuvent être induites par d'autres textes que des lois purement « archives » (la dernière et à vrai dire la seule étant celle de 1979).

Parmi les avancées notables de la « loi de 79 », la définition légale des archives, la définition des archives publiques (et, en creux, celle des archives privées), les délais de libre communicabilité, la répartition des droits et devoirs des différents acteurs.

L'initiative législative est soit portée par l'exécutif (on parle alors de projet de loi, où l'administration tient la plume – c'est le cas de la majeure partie des lois adoptées en France), soit d'origine parlementaire (propositions de loi) ; le vote suit une navette parlementaire d'examen et de votes entre les deux chambres, l'Assemblée nationale (députés) et le Sénat (sénateurs), où chaque parlementaire a le droit d'amendement – et où le Gouvernement a la possibilité de donner son avis, ce qui influe sur la majorité ; la promulgation de la loi, après un vote conforme par les deux chambres ou une synthèse par une commission mixte paritaire, relève de l'exécutif (Président de la République), tout comme la publication des décrets d'application (signés par le Président, le Premier ministre et les



membres du gouvernement intéressés) qui viennent préciser les conditions d'application de la loi – et qui, pour certains, paraissent avec un délai important.

L'administration des Archives, qui relève de l'exécutif, est chargée d'appliquer la loi (les chambres y échappent, en vertu de la séparation des pouvoirs). Trois ministères sont compétents : le ministère des Armées (service historique de la Défense, avec un centre national à Vincennes et des centres spécialisés en province, dans les ports, notamment), le ministère des Affaires étrangères et européennes (Archives diplomatiques à La Courneuve à côté de Paris, à Nantes et dans les postes diplomatiques), et, pour le reste c'est-à-dire la majorité des administrations, le ministère de la Culture.

Ce dernier exerce, via le service interministériel des Archives de France, à la fois l'animation des politiques publiques en matière d'archives, l'exécution des lois et règlements, la tutelle et l'animation du réseau territorial ; lui sont directement rattachés les Archives nationales (3 services à compétence nationale distincts), chargées de l'archivage des administrations centrales de l'État avec faculté de recevoir des archives privées. Au niveau territorial, les Archives départementales, qui relèvent des départements, décentralisées, assurent l'archivage à la fois des services déconcentrés de l'État sur le territoire, des collectivités, des juridictions et des notaires ; leur directeur reste toutefois un agent du ministère de la Culture, et exerce, en plus des missions « classiques » d'un archiviste (collecte, description, conservation et communication) le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives publiques de son ressort – et donc l'exécution de la loi par les producteurs et par les services d'archives. Pour les autres collectivités, seule la gestion des archives est une obligation légale, pas le fait d'avoir un service constitué ; on trouve toutefois de nombreux services d'Archives municipales, et chaque région a son service d'Archives. De nombreux collègues exercent par ailleurs des activités de gestion de documents d'activités (on parle de *records management* en France), parfois sur des masses considérables, comme en établissements hospitaliers ou dans les universités.

Les ressources disponibles sont variables, et parfois notoirement insuffisantes, notamment dans les territoires : c'est une des revendications de l'Association des archivistes français, qui souhaite que soit inscrite dans la loi une obligation de moyens.

L'enjeu numérique

Comme cela a été dit, la loi de 1979 a donné une définition légale des archives (« Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. ») – en France, les documents d'activités relèvent donc de la loi sur les archives.

La formulation « quels que soit leur support » a longtemps été jugée suffisante pour comprendre les archives électroniques. Toutefois, en 2016 – grâce à l'intervention de l'AAF –, a été ajouté à cet article une précision (« Les archives sont l'ensemble des documents, **y compris les données**, ... ») – voulue



pour mieux inclure les archives électroniques, et surtout prendre en compte des archives mal couvertes par la notion de document (bases de données, etc.). Les conditions d'adoption de cet article n'ont pas permis d'aller plus loin, ni d'être plus précis.

L'archivage du web, pensé comme une production éditoriale, relève en France du dépôt légal, et donc de la Bibliothèque nationale (nous en sommes séparés, contrairement au Canada).

L'entreposage en infonuage (*cloud* en français de France) ne fait pas l'objet de mesure législative particulière – les évolutions récentes (décembre 2020) sur les biens nationaux, qui en ont fait sortir les archives courantes et intermédiaires – ou documents d'activité –, ne permettent plus l'interdiction de leur exportation hors du territoire national.

L'anonymisation et l'effacement de données sont régis par le Règlement général sur la protection des données (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016), texte européen imposant un certain nombre de règles (droit à l'oubli, finalité encadrée des traitements), mais accordant une dérogation pour les archives eu égard à la compétence des Archives à protéger les données – c'était un des combats de l'AAF, pour éviter la constitution d'une société nécessairement amnésique.

Le rôle des associations professionnelles

Sur ces questions, la force de l'AAF est de rassembler et de faire travailler ensemble des professionnels et spécialistes sur des sujets transverses : groupe de travail archives électroniques, groupe de travail normalisation qui intervient auprès de l'Association française de normalisation (AFNOR).

Mais elle a aussi une capacité à assurer une veille et à se mobiliser.

L'AAF a vocation à intervenir à diverses étapes de l'élaboration de la loi : idéalement au moment de la rédaction du projet de loi, puis lors de sa discussion par le Parlement.

Des actions de lobbying sont toujours nécessaires : par exemple, pour la réforme en cours de discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat, il a été nécessaire de faire pression sur le Gouvernement en s'alliant à d'autres associations (Association des historiens contemporanéistes) ou de la société civile intéressées à la Mémoire (Association Josette et Maurice Audin), apportant chacune leur matière grise et leurs réseaux d'influence.

Actrice de la société civile, elle a également la faculté d'intervenir une fois que le projet de loi est sorti – et donc que l'administration des Archives, qui compte d'ailleurs de nombreux membres de l'Association, n'a plus voix au chapitre – par une action directement auprès des parlementaires (cela a été le cas en 2016, où l'AAF a réussi à introduire dans la loi « Liberté de la création, architecture et patrimoine » des dispositions sur les archives qui en avaient été retirées par le ministère – dont le fameux « y compris les données » - : l'Association, comme n'importe quelle personne physique ou



morale, a pu proposer des amendements au texte, et les défendre auprès des rapporteurs des textes à l'Assemblée puis au Sénat). Elle peut s'appuyer pour ce faire sur le fort ancrage territorial de ses membres : les députés sont certes élus de la Nation, mais dans des circonscriptions territoriales ; les sénateurs représentent les collectivités locales d'un département.

D'un point de vue réglementaire, elle est consultée – ou fait connaître ses positions quand l'administration ne les lui demande pas – dans la rédaction des décrets d'application, avec cette limite que ces textes ne peuvent aller, bien sûr, contre la loi, ni introduire trop d'éléments que le législateur n'a pas voulu, sous peine d'être retoqués par le juge administratif (Conseil d'État).

Rêver l'avenir

Plusieurs éléments avaient été envisagés par l'Association en 2016, date de la dernière évolution (en demi-teinte, cf. supra) du Code du patrimoine en matière d'archives, et tout d'abord l'obligation de moyens pour les producteurs d'archives publiques : définition d'un seuil au-delà duquel la personne publique doit disposer d'un service d'archives, ce qui implique une définition qualitative d'un service d'archives. Ce besoin reste prégnant comme celui d'une sensibilisation « au berceau » de tous les agents administratifs à l'impact de leur action sur la constitution du matériau citoyen et mémoriel de demain.

On pourrait penser aussi à une obligation de résultat en matière numérique, en contraignant légalement à prendre en compte le cycle de vie des archives/données pour tout équipement logiciel impliquant la production d'archives publiques, dans toute commande d'applicatif nouveau, ce qui conduirait de fil en aiguille les éditeurs de logiciel à intégrer systématiquement cette dimension dans les fonctionnalités de leurs produits.

Le chantier associatif autour d'une nouvelle loi serait à ouvrir : il est vrai que, ces derniers temps, l'AAF a davantage été en réaction à d'autres projets – même si cette réaction était absolument nécessaire.