

L'ARCHIVAGE NUMÉRIQUE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE, LES ENJEUX D'UNE LÉGISLATION ANNONCÉE

Géraldine Bachoué Pedrouzo

Ecole nationale d'administration (ENA) | « [Revue française d'administration publique](#) »

2014/3 N° 151-152 | pages 825 à 837

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2014-3-page-825.htm>

Pour citer cet article :

Géraldine Bachoué Pedrouzo, « L'archivage numérique dans la sphère publique, les enjeux d'une législation annoncée », *Revue française d'administration publique* 2014/3 (N° 151-152), p. 825-837.

DOI 10.3917/rfap.151.0825

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'ARCHIVAGE NUMÉRIQUE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE LES ENJEUX D'UNE LÉGISLATION ANNONCÉE

Géraldine BACHOUÉ PEDROUZO

*Docteur en droit public,
Université de Pau et des Pays de l'Adour*

Résumé

Le projet de loi sur le patrimoine annoncé par le chef de l'État devrait contenir un volet consacré aux archives publiques numériques. Il était temps car, faute de mieux, c'est le régime juridique applicable aux archives publiques sur support « papier » qui est mis en œuvre, ce qui place les personnes publiques dans une position délicate. La réforme à venir est donc l'occasion de saisir les enjeux juridiques de l'archivage numérique dans la sphère publique. Entre système sécurisé, contraintes techniques, restrictions budgétaires, mutualisation, partenariats et répartition des compétences, le numérique impose de réfléchir à une réglementation et un mode de gouvernance adaptés.

Mots-clefs

| Archives publiques, numérique, administration numérique, gouvernance, mutualisation.

Abstract

— *The issues surrounding proposed legislation on digital archives in the public domain — The Heritage Bill announced by the French president is likely to have a section on digital public archives. This is timely because, in the absence of any more suitable regulations, the applicable legislation is that on paper archives. This places the public bodies concerned in an awkward position. The future reform presents an opportunity to tackle the legal issues surrounding digital archives in the public domain. Digital archives require appropriate regulations and governance in order to develop a secure system, deal with technical constraints, cope with budget restrictions, pool resources, develop partnerships and allocate responsibilities.*

Keywords

| *Public archives, digital archives, e-government, governance, pooled resources*

Au moment d'inaugurer le nouveau bâtiment des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine, en février 2013, le Président de la République François Hollande annonçait qu'un projet de loi sur le patrimoine serait présenté au Parlement et que les archives, qui en sont une composante essentielle, figureraient dans ce texte. Si le projet de loi tarde à être déposé devant l'Assemblée, un avant-projet est consultable néanmoins sur Internet et donne l'occasion d'évoquer les enjeux actuels de l'archivage dans la sphère publique.

Sur ce point, les avancées technologiques soulèvent de nombreuses questions, de la technicisation du métier d'archiviste à la démocratisation du rapport aux archives. La plus préoccupante d'entre toutes est celle des archives électroniques. À l'ère du papier, il était déjà difficile de préserver les archives et de conserver la mémoire collective. Avec l'informatisation générale, la diffusion des données par Internet et la dématérialisation des procédures publiques, le risque de perte d'informations vitales existe bel et bien. La reconnaissance de la valeur juridique de l'écrit électronique et l'évolution vers l'administration numérique ont engagé un mouvement numérique à marche forcée qui rend aujourd'hui impérieux pour l'administration le transfert des informations numériques qu'elle produit vers des outils d'archivage électronique.

Si les services publics d'archives sont confrontés à la problématique du numérique dans tous les domaines, c'est la sphère publique qui retiendra ici l'attention. Cet article aborde essentiellement la question des archives publiques numériques, produites par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements, qu'il s'agisse de productions sérielles donnant lieu à l'établissement de milliers de dossiers individuels (titres de séjour des étrangers dans les préfetures, dossiers pénaux dans les juridictions, registres d'état civil dans les mairies...), d'outils encadrant la production nativement numérique d'informations (application « Solon »¹) ou de dématérialisation des processus administratifs (*Journal officiel* en ligne, télédéclaration des revenus, dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité entre les collectivités et les préfetures, dématérialisation des marchés publics, dématérialisation des flux comptables entre les ordonnateurs et les comptables avec le programme « Hélios »...).

S'il « n'y a pas d'Histoire [...], d'Administration [...], de République sans archive » (Braibant, 1996, 9), le législateur est peu intervenu en la matière (Gonod, 2008, 1597) et la loi du 15 juillet 2008², la plus récente, ne traite pas d'archivage numérique, lequel ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique, à ceci près qu'il a été inscrit en 2004 dans le plan interministériel d'administration électronique baptisé « Adèle », puis en 2008 dans le plan « Besson » concernant l'économie numérique. Quant au projet de loi sur le patrimoine annoncé en 2013, il ne cesse d'être reporté.

Actuellement, la législation applicable aux archives sur support « papier » est transposée aux archives numériques. Cette solution n'est pas satisfaisante. La prise en charge des archives publiques numériques n'est ni clairement ni suffisamment assurée. Si les grands principes archivistiques doivent demeurer, les systèmes actuels de production ne permettent pas, sur le plan technique, une conservation durant les délais requis. L'incertitude quant à la qualité pérenne du support numérique et quant à l'intelligibilité du contenu de l'information est réelle (Banat-Berger, 2010, 75). En affectant de plus en plus rapidement les supports, systèmes d'exploitation et logiciels, l'obsolescence technologique compromet la restitution des informations.

1. Le Système d'organisation en ligne des opérations normatives permet la dématérialisation de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires depuis l'entrée dans le processus interministériel jusqu'à la publication du texte au *Journal officiel*.

2. Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives (*JORF*, 16 juillet 2008).

Un des défis de la révolution informatique consiste donc à développer des outils et des procédures aptes à assurer la préservation des données sur le long terme, alors que ce savoir-faire est, par définition, absent des systèmes d'information tournés vers l'instantané. La gestion de la masse des archives revêt en outre une acuité particulière dans le monde numérique, rendant impérative l'intervention des services d'archives le plus en amont possible, dans le système d'information du producteur, voire lors de la création de l'information.

Afin d'organiser l'archivage numérique définitif et de faire face aux risques de dysfonctionnements souvent mal connus (accès non-autorisés aux documents électroniques, incapacité de garantir l'authenticité des données publiques, failles dans la sécurité des systèmes, pertes pour le patrimoine archivistique...), il est nécessaire d'adapter le droit applicable aux archives au développement des supports numériques. La réforme annoncée par le chef de l'État en est l'occasion, conduisant à saisir les enjeux juridiques de l'archivage numérique dans la sphère publique. Derrière ces risques, ce sont finalement les questions de la réglementation et de l'organisation de l'archivage électronique dans la sphère publique qui sont posées. En espérant par ailleurs que la réforme à venir se saisira du besoin d'une réglementation spécifique et de celui d'un nouveau mode de gestion en la matière.

LE BESOIN D'UNE RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE

La réforme annoncée par le Président de la République a pour objet d'adapter le droit des archives au développement des supports et formats numériques. L'avant-projet de loi sur le patrimoine affirme le fait numérique dans notre société. Les modifications qu'il apporte au code du patrimoine répondent à trois objectifs principaux : « adapter la loi à l'environnement numérique ; assurer une meilleure protection du patrimoine archivistique public et privé ; simplifier et améliorer les règles d'accès aux archives publiques »³. La tâche sera ardue. La particularité des archives publiques et les risques liés au numérique imposent en effet l'établissement d'un système d'archivage sécurisé des plus contraignants.

L'application par défaut du régime général des archives publiques

À défaut de réglementation propre à l'archivage numérique, s'applique pour l'instant le régime général des archives publiques. L'identification d'une archive publique proprement numérique suppose donc d'identifier des critères de définition des archives publiques sur support « papier ». Malgré la particularité du support numérique, ce sont bien les obligations juridiques applicables au papier qui sont mises en œuvre.

L'application des critères de définition des archives publiques sur support papier

Les archives désignent « 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 » (art. L. 211-1 du code du patrimoine). Cette définition large laisse la porte

3. Exposé des motifs de l'avant-projet de loi sur le patrimoine, p. 4.

ouverte à l'archivage numérique car la notion d'archives est indépendante de la période d'utilisation des documents⁴ et de la forme ou de la nature du support. Les critères retenus pour identifier une archive publique numérique sont donc identiques à ceux applicables aux archives sur support en papier. Par ailleurs, l'avant-projet de loi sur le patrimoine lève toute ambiguïté quant à l'appartenance des données numériques au champ des archives, au même titre que les documents sur support « papier » (art. 10).

Le législateur distingue les archives privées et publiques (art. L. 211-5) et l'archivage électronique ne saurait échapper à cette distinction. Les archives publiques sont « les documents qui procèdent de l'activité, dans le cadre de leur mission de service public, de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ou des personnes de droit privé chargées d'une telle mission, [ainsi que] les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels » (art. L. 211-4). La qualification d'archives publiques conditionne l'application d'un régime juridique particulier, précisément encadré. Le juge a encore récemment eu l'occasion de le vérifier dans un feuilleton juridictionnel ayant trait à la frontière entre propriété privée et domanialité publique⁵.

Comme pour l'archivage sur support en papier, les « trois âges » identifiés dans le parcours des archives publiques se retrouvent ici : l'archivage électronique peut être courant⁶, intermédiaire⁷ ou définitif⁸. Ces trois étapes dépendent de la durée d'utilité administrative du document, délai minimal durant lequel il doit être conservé en tant qu'archive non-définitive. Déterminée en fonction des besoins du service producteur, cette durée fait varier les délais de conservation des documents, qui peuvent par conséquent être très courts, très longs ou infinis.

De même, comme pour le papier, l'archivage numérique vise, dans la sphère publique, deux catégories de finalités distinctes mais pas forcément exclusives l'une de l'autre. Historiquement, les archives ont d'abord été pensées comme ayant une valeur juridique, une valeur d'information, à la fois pour ceux qui les produisent et pour les citoyens. Puis s'est développée une dimension patrimoniale : « les archives sont sources d'histoire » (de Boisdeffre, 2010, 62).

Dans le cadre d'un archivage numérique poursuivant une finalité juridique (prouver des droits, démontrer le respect de la légalité), le juge administratif sera convaincu de la valeur juridique du document archivé si les modalités mises en place permettent de garantir les conditions imposées pour la reconnaissance juridique du document lui-même

4. Les documents acquièrent la qualité d'archives dès leur création.

5. En l'espèce, un litige opposait le ministère de la défense à un particulier sur la propriété d'un fonds d'archives constitué par un général de Napoléon. La question se posait de savoir où se situe la frontière entre les archives privées et publiques, question d'autant plus importante que le code général de la propriété des personnes publiques fait expressément des archives publiques une composante du domaine public mobilier. Au-delà de cette question spécifique, cet épisode témoigne de la difficulté récurrente du dualisme juridictionnel. Après que le tribunal des conflits a confié ce litige au juge judiciaire, le tribunal de grande instance de La Rochelle a conclu que ce fonds avait un caractère privé ; TC, 9 juillet 2012, *Ministre de la défense c/ M. Murat de Chasseloup-Laubat*, req. n° 3857 ; TGI de La Rochelle, 26 mars 2013, *Ministre de la défense c/ M. Murat de Chasseloup-Laubat*, req. n° 2/00363 ; Ach, 2013, 1525.

6. Les archives courantes sont les documents utilisés pour le traitement quotidien des affaires. Leur conservation est assurée dans le service d'origine.

7. Les archives intermédiaires désignent les documents qui, n'étant plus d'usage courant, doivent néanmoins être conservés temporairement à proximité des services d'origine pour les besoins administratifs ou juridiques.

8. Les archives définitives sont constituées, après tri et élimination, à partir des archives intermédiaires. Il s'agit des documents conservés indéfiniment, pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes et pour la documentation historique de la recherche.

(acte intelligible, auteur dûment identifié, conservation permettant d'en garantir l'intégrité). Toute altération ou modification du document doit être détectable, sous peine de mettre en cause sa fiabilité et donc sa valeur juridique. De telles exigences ne sont pas aussi prégnantes en matière d'archivage à finalité exclusivement patrimoniale.

Finalement, sous l'angle juridique, l'archivage doit être appréhendé en tenant compte de la nature des documents concernés, de sa finalité et des évolutions du droit positif. Si le document électronique archivé n'avait aucune valeur juridique à sa création, aucun mode d'archivage ne saurait lui conférer cette valeur : l'archive change de statut mais le document reste le même. En revanche, un acte doté d'une valeur juridique peut la perdre en raison d'une conservation dans de mauvaises conditions. Seul un archivage numérique sécurisé permet ainsi d'apprécier la valeur juridique du document conservé. Ce sera l'un des défis majeurs de la réforme annoncée.

La généralisation des obligations juridiques applicables aux archives publiques sur support papier

Par la force des choses, les obligations juridiques applicables aux archives publiques sur support « papier » trouvent à s'appliquer aux archives publiques numériques. Le régime juridique est donc celui décrit par le code du patrimoine. On apprend ainsi que les archives publiques sont imprescriptibles et que nul ne peut en détenir sans droit ni titre (art. L. 211-1). À l'expiration de leur durée d'utilité administrative, elles font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver, lesquels sont en principe versés dans un service public d'archives, de ceux dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, lesquels sont destinés à l'élimination (art. L. 212-2 et L. 212-3).

Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives et en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur (art. L. 212-6), avec le concours financier de l'État. La loi du 15 juillet 2008 a étendu ce principe aux groupements de collectivités territoriales, qui peuvent néanmoins décider de confier la conservation de leurs archives, par convention, au service d'archives de l'une des communes du groupement ou les déposer au service départemental d'archives. La faculté de dépôt à ce service est également reconnue aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. Les documents de l'état civil ayant plus de 150 ans, les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins 30 ans et les autres documents d'archives ayant plus de 100 ans, conservés dans les archives des communes de moins de 2000 habitants, sont obligatoirement déposés aux archives du département (art. L. 212-11). Les communes de plus de 2000 habitants en ont la faculté ou elles peuvent les déposer auprès du groupement de communes auquel elles appartiennent ou auprès de la commune désignée par ce dernier.

Les services départementaux d'archives, financés par le Conseil général, sont tenus de recevoir et gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département, lesquels sont tenus de les y verser (art. L. 212-8). Il en va de même des autres archives publiques constituées dans leur ressort, ainsi que des archives que les communes sont tenues ou décident de déposer aux archives départementales.

Au-delà des exigences juridiques du code du patrimoine, l'archivage numérique est soumis, dans la sphère publique, à des obligations générales que seule la pratique quotidienne est à même de révéler. Ainsi, l'administration juridiquement compétente est tenue d'assurer la pérennité des documents numériques produits ou reçus, avec la capacité de les restituer sous une forme exploitable et intelligible. La législation relative aux données à caractère personnel et au secret professionnel doit être respectée et des moyens de

sécurité physique et organisationnelle doivent être mis en place, d'où l'établissement de procédures d'autorisation, d'habilitation, de contrôle d'accès et de traçabilité des opérations de communication, de migration et d'élimination, sous le contrôle technique et scientifique de l'administration des archives.

La pratique révèle toutefois que l'adaptation de ces règles à l'environnement numérique est nécessaire, ne serait-ce que parce que la notion de dépôt recouvre une réalité physique difficilement transposable à l'identique dans le contexte électronique. Tout est encore assez obscur en la matière et l'intervention du législateur sur ce point sera la bienvenue.

Les contraintes d'un archivage numérique sécurisé

Si la mutation des échanges a rendu l'archivage numérique incontournable, celui-ci doit apporter un certain nombre de garanties. L'archivage électronique sécurisé y contribue en permettant la conservation des archives numériques ayant une valeur juridique lors de leur établissement, et ce jusqu'au terme du délai durant lequel des droits y afférents peuvent exister. Par définition, la mise en place d'un archivage numérique sécurisé est contraignante mais les décideurs doivent y être sensibilisés, en raison de la soumission à des réglementations techniques complexes qui brouillent le paysage de l'archivage électronique. Une solution pourrait être trouvée dans l'établissement d'un Système d'archivage électronique, lequel reste néanmoins difficile à mettre en œuvre sans réglementation spécifique.

La soumission à des réglementations techniques complexes

Pour que la valeur juridique des archives publiques ne puisse être déniée du seul fait de l'archivage numérique mis en place, il faut tenir compte de plusieurs exigences : identification, authentification de l'origine de l'archive ; intégrité, intelligibilité, lisibilité, durée, pérennité, disponibilité, accessibilité de l'archive ; traçabilité des opérations... Si l'archivage numérique doit être à même de garantir les conditions exigées d'un document d'un point de vue juridique, il n'a toutefois de pertinence que si le document remplit, dès son établissement, les conditions juridiques nécessaires. Dans ce cadre, un écrit électronique peut être requis. Contrairement au droit civil⁹, aucune définition n'est donnée en droit administratif. Un des enjeux de la réforme à venir sera sans doute d'apporter une définition claire, précise et non-équivoque de l'écrit électronique dans la sphère publique.

Par ailleurs, si tous les documents archivés n'ont pas à être signés, certains requièrent une signature pour ne pas être entachés d'illégalité¹⁰. Leur conservation doit alors intégrer les éléments permettant de vérifier la validité de la signature à la date de son apposition¹¹. Qui dit archivage électronique dit, éventuellement, signature électronique, procédé cryptographique retenu pour garantir l'authenticité et l'intégrité d'un document numérique. Ainsi, par exemple, la signature électronique est imposée aux documents transmis par voie électronique dans le cadre de marchés publics pour lesquels une signature est requise¹².

9. Art. 1316 du code civil.

10. Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives (*JORF*, 9 décembre 2005).

11. Art. 1316-4 du code civil.

12. La transmission électronique des documents répondant à un appel d'offres et de l'acte d'engagement du candidat est obligatoire pour les marchés de fournitures et de services informatiques d'un montant supérieur à 90 000 euros HT (art. 11, 48 et 56 du code des marchés publics).

La loi du 13 mars 2000¹³ reconnaît au document numérique la même valeur probante qu'au document sur support « papier », sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane. La conservation de la signature électronique sur le long terme est donc un enjeu archivistique important. Or, une fois de plus, la signature électronique n'est pas spécifiquement définie ni reconnue dans la sphère publique. On sait simplement que, pour obtenir une signature électronique unique et confidentielle, il est nécessaire de posséder un certificat de signature électronique, lequel doit être qualifié par une autorité de certification, sous le contrôle de l'ANSSI¹⁴.

La plupart du temps, les prestataires de services de certification électronique, tiers de confiance délivrant ce type de certificat, sont des sociétés spécialisées et des banques. Le risque est d'assister à une dépossession de la chaîne démocratique. Les élus et les administrations se trouvent en effet dépendants d'opérateurs privés auprès desquels ils doivent se fournir (signature électronique contre rémunération). Une solution existe, consistant pour un organisme public à devenir autorité déléguée de certification. L'Agence landaise pour l'informatique (ALPI) en fait l'expérience, en tant que structure mutualisée de services numériques auprès des collectivités territoriales. Cela étant, l'autorité déléguée ne maîtrise pas davantage la signature électronique. Si elle délivre des signatures électroniques certifiées auprès des collectivités territoriales et des élus, elle reste un intermédiaire et continue de se fournir auprès des prestataires de certification électronique qualifiés, banques et autres opérateurs privés marchands.

Une autre difficulté existe. L'arrêté du 15 juin 2012 autorise les signataires par voie électronique d'un marché public à utiliser n'importe quel type de signature, à condition de fournir les moyens nécessaires à sa vérification par le pouvoir adjudicateur. Pourtant, depuis le 19 mai 2013, seuls les certificats conformes au référentiel général de sécurité (RGS)¹⁵ peuvent être utilisés¹⁶. Or, le passage aux « certificats RGS » ne s'est pas toujours fait sans heurts, certains profils d'acheteurs ayant refusé ce type de certificats.

Clairement, la procédure de mise en place de la signature électronique demeure donc un problème que seul le législateur pourrait résoudre. Plus généralement, les spécifications techniques inhérentes à l'archivage électronique sont particulièrement complexes, soit parce qu'elles font défaut dans la sphère publique, soit parce qu'elles sont éparpillées dans différents textes peu accessibles au non-spécialiste. Leur codification sera un passage obligé de la réforme du droit des archives. Sur ce point, le silence de l'avant-projet de loi sur le patrimoine est préoccupant.

La mise en place d'un Système d'archivage électronique

À l'heure actuelle, peu de collectivités territoriales et de services de l'État sont dotés d'un Système d'archivage électronique (SAE), outil informatique permettant la conservation pérenne et sécurisée des documents électroniques. Ils doivent pourtant s'assurer de la sécurité informatique de leur procédé archivistique, tout en garantissant la disponibilité des données. En l'absence de SAE, ils doivent donc établir une politique susceptible de

13. Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique (*JORF*, 14 mars 2000).

14. Arrêté du 26 juillet 2004 relatif à la reconnaissance de la qualification des prestataires de services de certification électronique et à l'accréditation des organismes qui procèdent à leur évaluation (*JORF*, 7 août 2004).

15. Ensemble des règles de sécurité des échanges électroniques, fixées par le SGMAP, que doivent respecter les systèmes d'information.

16. Arrêté du 6 mai 2010 portant approbation du RGS et précisant les modalités de mise en œuvre de la procédure de validation des certificats électroniques (*JORF*, 18 mai 2010).

garantir une utilisation en toute confiance. La tâche est particulièrement délicate. Elle suppose d'identifier les besoins et les risques, d'élaborer les règles et procédures applicables dans chaque service, de surveiller et détecter les vulnérabilités du système d'information, de définir les actions à entreprendre en cas de menace et de sensibiliser les utilisateurs aux problèmes de sécurité. La sécurisation physique du matériel n'est pas plus aisée¹⁷ et les lourdeurs procédurales et la complexité technique pèsent sur les services de l'administration au moment d'archiver leurs documents.

Au contraire, la mise en place d'un SAE n'est que bénéfique. Automatisé, celui-ci est utilisé pour la création, l'utilisation, la maintenance et le sort final des documents produits sous une forme électronique. Il conserve les données, l'information contextuelle et les liens entre les documents archivés (DGP et SIAF, 2011, 11). Une fois intégré dans un tel système, un document n'est plus modifiable. Le SAE lui assure intégrité, authenticité et valeur probante à long terme.

Les administrations publiques ont donc tout à gagner à ce que la réforme à venir s'empare de cette problématique, quitte à rendre le SAE obligatoire. À titre indicatif, le législateur pourrait s'inspirer du document de travail réalisé par la DCSSI qui se réfère à un SAE fiable, respectueux de la propriété intellectuelle, apte à garantir la sécurité des données à caractère personnel, fondé sur des technologies interopérables et garantissant la continuité des services publics (DCSSI *et al.*, 2006). En ce qui concerne la conservation des archives numériques, un outil pourrait être développé, permettant la prise en charge, la conservation sécurisée et la communication des données et documents électroniques produits et reçus par les services de l'État, lequel pourrait être éditeur de l'outil (logiciel libre). Un vaste chantier s'annonce pour le législateur...

LE BESOIN D'UN NOUVEAU MODE DE GESTION

Sans doute l'archivage numérique aurait dû précéder la dématérialisation. Mais cela n'a pas été le cas. Si les personnes publiques font aujourd'hui l'impasse sur leurs obligations d'archivage numérique, c'est donc souvent parce qu'elles en ignorent les règles et modes d'emploi. L'État continue sur sa lancée des nouveaux chantiers de téléservices (Koubi, 2013, 267) mais il n'intègre pas toujours les fonctions d'archivage censées les accompagner ou, au mieux, il n'en explique pas les modalités. L'archivage numérique dans la sphère publique souffre de l'absence d'une approche globale et coordonnée. Or, l'ingénierie archivistique requiert désormais une gestion mutualisée, y compris si celle-ci doit s'accompagner de réorganisations profondes.

L'absence d'approche globale et coordonnée des archives publiques numériques

L'absence de stratégie globale et coordonnée pour gérer les archives publiques numériques soulève des difficultés et présente des risques. Pour y faire face, la plupart des experts s'accordent sur la solution de la gestion mutualisée.

17. Protection de la salle serveur (incendies, inondations, coupures de courant, accès non-autorisés), gestion de la température, hygrométrie et luminosité, double sauvegarde avec système de redondance (double site, duplication matérielle), détection des tentatives d'intrusion et d'attaque au réseau (sauvegardes régulières, points de filtrage, pare-feu, anti-virus)...

Difficultés et risques

La dématérialisation des procédures administratives progresse à un rythme soutenu. Certains grands chantiers sont emblématiques, dans des domaines extrêmement variés. Au niveau de l'État, s'agissant des fonctions dites « supports », on peut évoquer la dématérialisation des procédures d'affichage et de publicité des actes. Il faut citer également des réalisations dans des domaines « métiers » plus spécifiques, comme la dématérialisation de la matrice et du plan cadastral, celle des télégrammes diplomatiques et l'application « Solon ».

À l'échelle des collectivités territoriales, certaines ont déjà mis en place des outils de signatures et de parapheurs électroniques ou de dématérialisation (des marchés publics, des actes soumis au contrôle de légalité et des pièces comptables justificatives). Le secteur social est lui aussi concerné par des projets de gestion électronique de documents.

Des outils existent donc et se développent, comme la mise en production de plateformes d'archivage¹⁸. Mais les initiatives ne font l'objet d'aucune coordination, d'où une multiplication des coûts et dépenses publiques et un risque de non-respect des textes, pourtant seuls garants de la fiabilité des systèmes. Certes, depuis 2004, le travail de la Direction des archives de France a permis de multiplier les normes et les référentiels pour l'archivage. Cela étant, ces derniers ne sont pas encore mis en œuvre ou commercialisés. Actuellement, chaque département ministériel, opérateur national ou collectivité territoriale, a donc des difficultés pour organiser la gestion de ses archives publiques électroniques.

Or, les conditions de mise en œuvre d'un SAE mobilisent toute l'attention. La fonction impose une technicité et des moyens qui ne sont pas à la portée de tous les organismes publics et de toutes les collectivités locales¹⁹. Sauf exception, l'archivage numérique à valeur probante est quasiment inaccessible, en particulier car il faut « avoir une idée claire du modèle organisationnel du service d'archivage électronique à mettre en œuvre autour des fonctions de collecte, de contrôle et de prise en charge, de stockage, de gestion des données descriptives, d'accès, d'administration et de planification de la pérennisation » (Banat-Berger, 2010, 75).

Le fait qu'aucune stratégie globale et coordonnée n'existe en la matière est problématique (Quénet, 2011, 44), engendrant une prolifération d'initiatives diverses et cloisonnées, avec des investissements budgétaires et humains importants. À l'inverse, cela conduit aussi à une absence de prise en charge de l'archivage numérique dans la sphère publique, laquelle est particulièrement préjudiciable en termes de sécurité juridique.

La solution de la gestion mutualisée

L'administration numérique semble aujourd'hui au milieu du gué. Si un processus de développement est bien entamé et s'amplifiera dans les années à venir, l'absence de réflexion globale sur l'archivage attaché à la dématérialisation des procédures publiques est problématique. Les solutions existantes ne sont pas suffisantes pour faire face au déploiement des nouveaux usages numériques, qu'il faut pourtant anticiper. Le temps est donc venu de s'interroger sur le mode de gestion le plus adapté

18. « Atlas » pour les besoins d'archivage intermédiaire de la DGFIP, « Marine » ou « Asalae » pour les collectivités territoriales, « e-Bourgogne » pour des offres de prestations de services...

19. L'archivage électronique requiert deux salles informatiques distantes implantées dans des environnements sécurisés, l'agrément du tiers archiveur, des règles de fonctionnement strictes en matière de conservation de la valeur probante des documents archivés et des contrôles garantissant l'exploitation des données et la pérennité des formats de fichiers.

au développement de l'archivage numérique. À cet égard, la réforme annoncée devrait arriver à point nommé.

En ces temps de restrictions budgétaires, la tâche est toutefois peu aisée. Il s'agit de mettre en place un outil d'archivage électronique, tout en rationalisant les effectifs et les coûts sur le long terme. « Faire efficace », tel est l'enjeu. Pour relever ce défi, la mutualisation apparaît comme une piste de redynamisation de la modernisation des services publics. La réforme actuelle de la décentralisation et de l'action publique encourage en ce sens la mise en place de services communs²⁰. De même, le dernier rapport de la Cour des comptes évoque le renforcement de la mutualisation des services comme facteur d'économies pour les collectivités (Cour des comptes, 2013, 212).

La solution de la gestion mutualisée est très largement justifiée par l'existence d'un vaste projet commun, à l'instar de l'archivage numérique qui touche toutes les administrations publiques, et par la recherche d'un gain partagé par les partenaires, en vue d'optimiser les moyens et d'améliorer l'efficacité et les bénéfices tirés d'un réseau de compétences. Une volonté politique, un portage institutionnel, sont également nécessaires. L'annonce faite par le chef de l'État est de bon augure. Le pilotage de la mutualisation doit en effet être assuré au niveau de la direction des organismes concernés, avec la préoccupation d'une gestion transversale. Parce que la mutualisation peut être envisagée à différents échelons territoriaux, on comprend que la question du chevauchement des actions puisse se poser. Une articulation entre tous les acteurs est donc fondamentale.

La piste de la mutualisation n'est sans doute pas la seule pour assurer l'adaptation du service public archivistique aux enjeux et besoins d'aujourd'hui. Les actions de sensibilisation des principaux acteurs menées depuis une dizaine d'années, l'élaboration de référentiels et la mise en place de plateformes d'archivage électronique y contribuent également (Banat-Berger, 2010, 76). Mais cette solution est dans l'air du temps et l'avant-projet de loi sur le patrimoine la retient (art. 10). Elle doit toutefois conduire le gouvernement et le législateur à réfléchir à l'adaptation, d'une part, du cadre juridique et des processus de l'archivage traditionnel, avec le développement d'outils d'hébergement des données publiques, et, d'autre part, des organisations et du partage des compétences entre pouvoirs publics.

Les implications d'une gestion mutualisée des archives publiques numériques

La mutualisation peut porter sur les données, les outils, les savoirs et aller jusqu'à créer une structure ou permettre des prestations de service d'archivage électronique d'un partenaire à l'autre. Une gestion mutualisée des archives publiques numériques a donc nécessairement des conséquences importantes sur le plan organisationnel, fonctionnel et matériel. Dès lors qu'elles ne sont pas définitives, la gestion des archives publiques peut être externalisée, sous la responsabilité des administrations productrices et sous le contrôle des services d'archive. Mais cette possibilité pose la question de nouveaux partenariats que la réforme à venir devra prendre en compte. Quant aux archives publiques numériques définitives, elles relèvent de la seule responsabilité de l'administration des archives. Pourtant, elles sont susceptibles, à moyen terme, de faire bouger les lignes

20. Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale prévoit de modifier les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité à partir de 2015 en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation qui devrait inciter les établissements publics à mutualiser leurs services.

de répartition de la compétence archivistique entre les acteurs publics concernés. Une réflexion doit donc être menée en la matière.

Des archives publiques numériques non-définitives susceptibles d'externalisation

S'agissant de l'archivage numérique courant et intermédiaire, il est urgent pour toutes les administrations publiques ayant à gérer des grandes masses de données numériques de mutualiser les compétences, infrastructures et outils existants. Certes, les modalités précises restent à définir. Mais il semble intéressant d'utiliser des plateformes d'archivage.

Celles-ci sont rarement gérées par l'administration mais par des prestataires privés. D'une manière générale, la loi du 15 juillet 2008 autorise l'externalisation des archives publiques non-définitives et non-soumises à l'obligation de versement dans un service public d'archives. Ce transfert physique des archives publiques vers un lieu de stockage extérieur privé, même si l'administration reste propriétaire des archives externalisées, présente l'avantage de libérer de l'espace de stockage sur les serveurs et de maîtriser les coûts engendrés par les redondances de systèmes.

Seules les personnes physiques ou morales agréées à cet effet par le Service interministériel des archives de France (SIAF) selon une procédure administrative stricte (art. L. 212-4 et R. 212-19 à R. 212-31) peuvent assurer la conservation et la gestion externalisées des archives publiques (art. L. 212-4, II et III du code du patrimoine). Actuellement, seuls une dizaine de tiers archiveurs sont agréés²¹ et peu d'entre eux relèvent d'un régime de droit public.

Afin de faciliter les démarches de demande d'agrément, les grilles d'évaluation des dossiers sont disponibles sur le site Internet du SIAF. Ces documents n'ont pas de valeur juridique mais présentent une grande utilité en termes de méthode, donnant une idée des critères d'éligibilité du SIAF. Ainsi, le tiers archiveur doit être en mesure de faire face à certains risques, parmi lesquels la dépendance technologique de l'administration à son égard, le fait que les données hébergées soient rendues accessibles à des tiers non-autorisés à la suite d'une défaillance de sa part, l'indisponibilité du service, l'acquisition par un tiers ou encore la non-conformité réglementaire.

Pour la plupart, ces risques ont vocation à être réduits par des pénalités et une approche contractuelle rigoureuse. La délégation de service public devrait être adaptée à ce genre de prestation, en raison de la particulière complexité du projet, qui n'est assurément plus à démontrer en matière d'archivage numérique. La personne publique confie à un partenaire, *a priori* privé, une mission globale de service public dont elle reste investie (l'archivage électronique), comportant le financement d'un ouvrage ou d'un équipement (une salle d'hébergement des données publiques), sa construction et son exploitation pour une longue durée, déterminée par l'amortissement de l'ouvrage ou les modalités de son financement (Delvolvé, 2003, 481 ; Tenailleau, 2012).

Pour l'instant, toutefois, la plupart des offres d'hébergement sont « standard » et ne répondent pas à un cahier des charges particulier, que réclame pourtant la sphère publique. Finalement, c'est bien la perte de maîtrise du traitement de l'archivage électronique courant et intermédiaire dans la sphère publique qui est en jeu. Le projet de loi annoncé devra s'en emparer.

21. Parmi les tiers archiveurs agréés pour la conservation d'archives publiques électroniques non-définitives, on trouve l'ALPI, la Bibliothèque nationale de France, le Centre informatique de l'enseignement supérieur, le groupe Imprimerie nationale et les sociétés Atos worldline, Bull, CDC-Arkhineo, Locarchives, Navaho et Orsid.

Des archives publiques numériques définitives porteuses d'un nouveau paysage institutionnel

La responsabilité de l'archivage électronique définitif dans la sphère publique incombe aux Archives nationales pour ce qui concerne les administrations centrales de l'État et aux services départementaux d'archives pour les services déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements. Or, une réflexion doit être menée concernant les archives numériques définitives des services territoriaux de l'État dès lors que les systèmes d'information sont centralisés. Le cadre législatif ne permet pas aujourd'hui d'envisager une mutualisation incluant les infrastructures de conservation, malgré les économies substantielles qu'elle engendrerait.

En effet, la territorialité de la conservation n'est pas claire. En vertu d'une lecture combinée des articles L. 212-6 du code du patrimoine et R. 421-4 du CGCT, l'externalisation de la gestion des archives publiques définitives est en principe exclue. Ces dernières ne peuvent être conservées qu'aux Archives départementales. Cela étant, l'externalisation est-elle vraiment impossible pour les archives définitives si, sous le contrôle des services d'archives, la conservation est faite dans un bâtiment public, comme le réclame l'article R. 421-4 du CGCT ?

Pour le moment, l'organisation territoriale de la compétence en matière d'archivage numérique reste en suspens. La loi est très stricte sur les archives nationales, régionales, départementales, communales sur support « papier ». Mais les textes demeurent silencieux à propos des supports numériques, alors qu'il serait bon, pour des raisons d'économies d'échelle, et une fois toutes les précautions prises, de recourir à des plateformes mutualisées d'archivage numérique définitif, aboutissant à un regroupement de la conservation des archives.

Afin de rendre l'investissement humain et financier soutenable, l'avant-projet de loi sur le patrimoine propose d'autoriser les mutualisations pour la conservation à titre définitif des archives numériques. Cette possibilité serait instaurée par le nouvel article L. 212-4-1 du code du patrimoine afin de permettre à plusieurs collectivités territoriales ou à plusieurs départements ministériels de créer un unique système d'archivage électronique dont ils partageraient les coûts d'investissement et de fonctionnement. Cette mutualisation, actuellement déjà possible pour la phase en amont (archivage intermédiaire), a été un facteur de succès : la plupart des acteurs ont décidé de profiter d'un cadre mutualisé pour leurs projets d'archivage électronique intermédiaire. L'élargir à la phase en aval (conservation à titre définitif) devrait conduire à réaliser des économies d'échelle dans les équipements, tout en préservant une meilleure professionnalisation dans le secteur très exigeant et pointu qu'est celui de l'archivage numérique.

Cela étant, si tel était le cas, qu'advierait-il sur le plan des compétences ? Le lien étroit entre les archives et le territoire où elles sont produites pourrait s'en trouver distendu et le périmètre des services départementaux d'archives pourrait être circonscrit si la mutualisation devenait la règle. En témoigne le domaine de la justice, avec une conservation nationale des archives judiciaires électroniques qui étaient, jusqu'à récemment, de la compétence des Archives départementales²². Les services déconcentrés de l'État et les

22. Théoriquement, les Archives départementales conservent les documents définitifs des tribunaux, commissariats de police, CRS et autres « services » relevant du ministère de la Justice ou de l'Intérieur ; pour les juridictions de l'ordre judiciaire, v. circulaires AD 89-4 du 10 octobre 1989 et du 10 septembre 2003 ; pour les juridictions administratives, v. circulaire AD 98-7 du 3 juillet 1998. Depuis quelques années, cependant, on assiste à une dématérialisation de la chaîne pénale : les documents qui étaient versés en version papier aux Archives départementales sont désormais conservés en version électronique à l'échelle nationale, l'application mise à disposition sur les territoires étant gérée au niveau du ministère de la Justice par la plateforme « Anadoc ».

services des collectivités territoriales devraient encore changer la donne. Les cartes de répartition territoriale des compétences risquent d'être sérieusement brouillées.

Nécessairement, l'archivage numérique dans la sphère publique va induire un bouleversement à la fois normatif et pratique. Un nouveau paysage institutionnel devrait donc se profiler afin d'éviter des investissements dispersés et mal coordonnés. Une occasion supplémentaire pour la réforme à venir d'aller plus loin et de faire bouger les lignes...

*
* *

S'il s'agissait, en février 2013, d'une simple annonce de réforme, le projet de loi envisagé par le chef de l'État est désormais particulièrement attendu des acteurs de l'archivage électronique. Le code du patrimoine a besoin d'un « dépeussierage » car il n'est guère adapté au défi du numérique. Les initiatives de mutualisation et les plateformes d'archivage électronique continuent néanmoins de monter en puissance et alimentent progressivement les bonnes pratiques. Autant d'éléments qui incitent à l'optimisme. Reste toutefois le facteur du temps. La réalisation des projets semble s'étirer dans la durée, alors qu'en période de restriction budgétaire, l'accélération des transformations est urgente afin de limiter la charge de la dépense publique. La réflexion sur le sujet gagnerait donc à être menée au plus vite. Si elle n'est pas simple (les reports successifs du projet de loi sur le patrimoine le prouvent), elle est pourtant nécessaire. Comme l'écrivait Françoise Sagan qui, sans le vouloir, avait finalement perçu tout l'enjeu à venir de l'archivage numérique dans la sphère publique : « je ne sais pas ce que le passé nous réserve ».

Références bibliographiques

- Ach, Nelly (2013), Commentaire, *AJDA*, p. 1525.
- Banat-Berger, Françoise (2010), « Les archives et la révolution numérique », *Le Débat*, 158, 1, p. 70-82.
- Boisdeffre (de), Martine (2010), « Les archives à l'ère numérique », *Le Débat*, 158, 1, p. 61-69.
- Braibant, Guy (1996), *Les archives en France*, Paris, La documentation française.
- DCSSI *et al.* (2006), *Cahier des charges pour un système d'archivage électronique (sphère publique)*.
- Delvolvé, Pierre (2003), « Le partenariat public-privé et les principes de la commande publique », *RDI*, 4, p. 481-488.
- DGP et SIAF (2011), *Note d'information relative à l'archivage numérique dans les collectivités territoriales*, 011.
- Gonod, Pascale (2008), « La réforme des archives : une occasion manquée », *AJDA*, 29, p. 1597-1604.
- Koubi, Geneviève (2013), « Introduction », in *Les téléservices publics*, *RFAP*, 146, 2, p. 267-270.
- Quénet, Maurice (2011), *Quel avenir pour les Archives de France ?*
- Tenaillieu, François (2012), *JursiClasseur Collectivités territoriales*, fasc. p. 758.

