Objet: Projet de loi n°6913 sur l'archivage.

Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives aux Archives nationales.

Projet de règlement grand-ducal relatif à l'exercice du droit de surveillance des archives publiques par les Archives nationales.

Projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives.

Projet de règlement grand-ducal sur la communication, la reproduction et la publication des archives. (4566SBE)

Saisine : Ministre de la Culture (27 novembre 2015)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le **projet de loi sur l'archivage** sous avis est né du besoin imminent d'améliorer les conditions de l'archivage au Luxembourg alors que le pays accuse un retard certain dans ce domaine par rapport à l'étranger et que la législation luxembourgeoise actuelle en la matière est largement incomplète. Il s'agit, dans un ordre chronologique de modifier plus particulièrement les dispositions suivantes :

- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 8 février 1878 qui met en place des règles élémentaires concernant le versement, la consultation et le tri des documents,
- trois lois relatives respectivement à l'organisation du notariat¹, aux doubles registres de l'état civil² et aux élections communales³ qui consacrent expressément le dépôt obligatoire des minutes des notaires, des doubles registres de l'état civil et des bulletins de vote aux Archives nationales,
- le règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 qui détermine la consultation des fonds d'archives aux Archives nationales, et
- la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat.

Le projet de loi sur l'archivage s'inscrit par ailleurs dans le prolongement de la déclaration universelle sur les archives adoptée par le Conseil International des Archives et approuvée le 10 novembre 2011 au cours de la session plénière de l'UNESCO qui, sans négliger les préoccupations traditionnelles ni les besoins de la recherche historique, replace la gestion efficace des archives comme une fonction essentielle qui soutient les administrations publiques modernes, les bonnes pratiques au sein des entreprises privées et l'accès facilité à l'information pour les citoyens.

¹ Cf. loi du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

² Cf. loi du 20 mars 1990 relative aux doubles des registres de l'état civil.

³ Cf. loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Les Archives nationales de Luxembourg (ci-après les « Archives nationales ») sont l'institut de référence en la matière. Elles ont le statut d'institut culturel depuis 1988⁴ et sont placées en tant que tel sous la tutelle du Ministère de la Culture.

Selon les termes de la loi du 25 juin 2004 précitée, les Archives nationales ont pour mission de (i) réunir tous les documents d'intérêt historique national <u>qui leur sont soumis</u>, (ii) de conserver, classer et inventorier les archives publiques en vue de leur utilisation à des fins historiques et administratives, (iii) de <u>conseiller</u> les administrations de l'Etat et des communes ainsi que les organismes privés qui en font la demande, sur la conservation et le classement de leurs archives. En outre, elles acceptent des dépôts d'archives privées.

Il apparaît ainsi que les Archives nationales sont dépendantes des producteurs d'archives faute de texte déterminant les règles à respecter en matière d'archivage par tout producteur et/ou détenteur d'archives publiques.

Afin de combler les lacunes et de clarifier les incohérences décelées dans la législation actuelle mais aussi de doter les Archives nationales d'un cadre légal solide pour leur permettre de remplir leurs missions d'une manière plus efficace, le projet de loi sur l'archivage :

- donne une définition de ce qu'il faut entendre par « archives »,
- crée à l'égard des organismes publics l'<u>obligation de proposer</u> leurs archives aux Archives nationales.
- fixe des règles concernant la conservation, le tri, le versement, la destruction ainsi que la communication des documents aux citoyens,
- propose également des dispositions visant la sauvegarde des archives <u>privées</u> d'intérêt historique, scientifique, culturel, économique ou sociétal.

Le projet de loi sous avis est complété par quatre projets de règlements grand-ducaux d'exécution dont l'objet est respectivement de (i) réglementer la communication, la reproduction et la publication des archives, (ii) fixer les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives aux Archives nationales, (iii) préciser l'exercice du droit de surveillance des archives publiques par les Archives nationales et de (iv) fixer les règles de fonctionnement interne du Conseil des archives.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce souscrit pleinement aux objectifs du projet de loi et des projets de règlements grand-ducaux d'exécution qui visent à mettre en place une gestion efficace des archives publiques.

Sur le fond, la Chambre de Commerce regrette cependant une certaine ambivalence du cadre juridique et du système de gestion des archives publiques mis en place car, si celui-ci se veut à première vue coercitif (à travers l'obligation faite aux organismes publics de proposer aux Archives nationales le versement de leur archives publiques), il est contrebalancé par la mise en place de régimes dérogatoires et de dispense, à la fois nombreux et définis de manière lacunaire, susceptibles d'entamer la substance du principe.

_

⁴ Cf. loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat abrogée et remplacée par la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat.

Elle déplore en outre, parmi les lacunes observées dans le nouveau régime, une prise en compte insuffisante des questions liées à la dématérialisation des archives publiques et au sort final de celles-ci (conservation ou destruction) alors qu'il s'agit d'éléments importants du nouveau dispositif.

Au surplus, la Chambre de Commerce ne comprend pas pour quelles raisons les établissements publics qui, en vertu d'un régime dérogatoire, devront conserver euxmêmes leurs propres archives, ne pourraient pas demander aux Archives nationales d'assurer cette conservation (en cas de difficultés et sur demande motivée) alors que cette faculté est ouverte à la Chambre des Députés, au Conseil d'Etat et aux juridictions luxembourgeoises.

Enfin, s'agissant de la possibilité laissée aux producteurs et/ou détenteurs d'archives de confier la conservation de leurs archives à un sous-traitant, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient encore de préciser les critères selon lesquels un tel sous-traitant pourra être sélectionné (en proposant de faire référence au statut de « prestataire de service de dématérialisation ou de conservation » instauré en 2015 en matière d'archivage électronique) et de préciser les garanties qui seront à fournir par le sous-traitant en matière de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de loi et de règlements grand-ducaux sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

* * *

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de directive	n.a
Simplification administrative	- (*)
Impact sur les finances publiques	- (**)
Développement durable	0

Légende :

++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
-- : très défavorable
n.a : non applicable

^(*) Les producteurs et/ou détenteurs d'archives publiques auront en principe la responsabilité de gérer et conserver eux-mêmes leurs archives et auront donc, notamment, l'obligation d'établir des inventaires ainsi que des tableaux de tri afin de déterminer les archives publiques à conserver ou à détruire.

^(**) L'impact négatif sur les finances publiques est inéluctable compte tenu des objectifs de la réforme (systématisation de la gestion et de la conservation des archives) et des coûts induits par la conservation ou la destruction de celles-ci tant pour les Archives nationales que pour les producteurs et/ou détenteurs d'archives (avec la possibilité de recours à la sous-traitance pour ces derniers).

Considérations générales

La Chambre de Commerce partage pleinement l'idée que la définition d'un cadre juridique de l'archivage est une nécessité dans nos sociétés démocratiques modernes et soutient, en particulier, à ce titre la mise en place à l'égard des organismes publics d'une obligation de proposer leurs archives aux Archives nationales.

La Chambre de Commerce salue le fait que le projet de loi soit accompagné des quatre projets de règlements grand-ducaux d'exécution mentionnés dans ledit projet de loi, lui donnant ainsi les moyens d'analyser et d'évaluer dans leur ensemble les nouvelles règles applicables.

I. Remarques générales

La Chambre de Commerce ne reviendra pas sur les nombreuses imprécisions de texte, décelées spécialement à l'égard du projet de loi, que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà commentées avec précision dans son avis du 21 juillet 2016, mais entend formuler quelques commentaires ciblés concernant l'ambivalence du cadre juridique et du système mis en place par le projet de loi ainsi que l'existence de certaines lacunes sur des points cruciaux.

A. Concernant l'ambivalence du cadre juridique et du système mis en place

Comme l'a relevé ci-avant la Chambre de Commerce, l'intention des auteurs est de combler les lacunes et de clarifier les incohérences de la législation actuelle tout en mettant en place un système beaucoup plus coercitif et en renforçant le statut des Archives nationales.

A cet égard, une des nouveautés du projet de loi sous avis réside dans l'obligation mise à charge des organismes publics de proposer aux Archives nationales le versement de leurs archives publiques⁵. La Chambre de Commerce observe toutefois que cette approche est immédiatement contrebalancée par l'existence de régimes de dérogation et de dispense non précisément définis qui de par leur nombre sont, à ses yeux, de nature à largement entamer la substance du principe.

En effet, des régimes dérogatoires⁶ sont mis en place pour (i) les archives publiques classifiées qui ne devront être proposées au versement aux Archives nationales qu'une fois déclassifiées et après une échéance de 50 ans ; (ii) les archives publiques de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et des juridictions luxembourgeoises qui les conserveront et les gèreront eux-mêmes tout en ayant la possibilité de demander que les Archives nationales les conservent et enfin (iii) les archives publiques des établissements publics qui les conserveront eux-mêmes.

S'agissant du régime de dispense⁷, il concerne tout autre producteur ou détenteur d'archives publiques que ceux énumérés ci-avant et peut être accordé, sur demande, par le ministre ayant dans ses attributions les Archives nationales.

Afin de lever toute insécurité juridique, la Chambre de Commerce considère que le projet de loi sous avis devrait, à l'instar d'autres législations européennes sur l'archivage,

⁵ Cf. article 3, paragraphe (1) du projet de loi sous avis.

⁶ Cf. article 4 du projet de loi sous avis.

⁷ Cf. article 5 du projet de loi sous avis.

contenir une liste des organismes producteurs ou détenteurs d'archives publiques, et que les régimes de dérogation et de dispense devraient être définis avec plus de précision.

Dans le même ordre d'idée, la Chambre de Commerce est encore interpellée par le fait que sont exclus de la définition des « archives publiques », « les documents produits ou reçus par les communes et les organes représentatifs des cultes ainsi que les documents couverts par le secret fiscal »⁸ et demande que le régime de ces archives soit clarifié.

Enfin, et comme l'a très clairement commenté le Conseil d'Etat dans son avis du 21 juillet 2016, les pouvoirs conférés aux Archives nationales devraient être mieux définis. En particulier, son pouvoir de surveillance devrait être strictement circonscrit de manière à ne pas remettre en cause le principe de séparation des pouvoirs.

B. Concernant les lacunes du projet de loi

La Chambre de Commerce est d'avis que le projet de loi sous avis semble principalement se référer à la production et la gestion d'archives papier. Or, force est d'admettre que la digitalisation touche non seulement l'économie mais également l'administration, spécialement dans ses relations avec les citoyens. Dans le futur, les administrations et institutions publiques produiront de plus en plus de documents (donc d'archives publiques) uniquement sous forme électronique. Quant aux documents produits dans le passé et qui n'existent que sous format papier, leur conservation se fera de plus en plus sous format électronique compte tenu des avantages qu'apporte la dématérialisation (facilités de stockage et de consultation mais aussi et surtout protection contre l'usure des documents papier et contre d'éventuelles catastrophes naturelles).

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaiterait que la dématérialisation des archives publiques, qu'elle se situe au stade de leur production, de leur conservation ou de leur destruction, soit davantage prise en compte dans le projet de loi.

La Chambre de Commerce constate encore que le sort final des archives (conservation ou destruction) sera déterminé par le « tableau de tri » à établir par chaque producteur ou détenteur d'archives publiques en concertation avec les Archives nationales, suivant les modalités fixées par le projet de règlement grand-ducal sous avis⁹. Or, la question de la destruction des archives est un élément important du nouveau dispositif puisque tout document qui ne fera pas l'objet d'un versement aux Archives nationales devra être détruit et que toute destruction volontaire ou involontaire d'archives faite en violation de la future loi sera pénalement sanctionnée.

Dès lors, la Chambre de Commerce se rallie à la position du Conseil d'Etat qui considère que les éléments constitutifs de base du tableau de tri devraient être inclus dans le projet de loi et que les cas de figure dans lesquels une destruction d'archives sera à envisager devraient être précisés, afin de lever toute insécurité juridique pour les producteurs et/ou détenteurs d'archives.

.

⁸ Cf. article 2, point 2 du projet de loi sous avis.

⁹ Cf. projet de règlement grand-ducal sous avis fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives aux Archives nationales

II. Remarques spécifiques

Deux points particuliers du projet de loi sous avis interpellent encore la Chambre de Commerce. Il s'agit, d'une part, des régimes dérogatoires mis en place ainsi que, d'autre part, de la possibilité de recourir à la sous-traitance.

A. Concernant les régimes dérogatoires

Le chapitre III du projet de loi sous avis, spécialement <u>l'article 4</u>, met en place des dérogations à l'obligation, pour les producteurs ou détenteurs, de proposer leurs archives publiques aux Archives nationales.

Le projet de loi sous avis reconnaît deux catégories de producteurs ou détenteurs bénéficiant d'un régime dérogatoire.

Il s'agit tout d'abord de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et des juridictions luxembourgeoises. Par principe, il est prévu que ces institutions conservent et gèrent elles-mêmes leurs archives publiques conformément aux principes de la présente loi et de ses règlements d'exécution, sous la surveillance des Archives nationales (article 4, paragraphe (2), premier alinéa). Toutefois, au cas où ces producteurs ou détenteurs ne pourraient pas conserver eux-mêmes leurs archives publiques, les Archives nationales pourraient les conserver, sur demande motivée de leur part (article 4, paragraphe (2), second alinéa).

Il s'agit ensuite **des établissements publics**. Il est également prévu que ces derniers conservent eux-mêmes leurs archives publiques conformément aux principes de la présente loi et de ses règlements d'exécution, également sous la surveillance des Archives nationales (article 4, paragraphe (2), premier alinéa).

La Chambre de Commerce observe que le projet de loi ne permet pas aux établissements publics qui rencontreraient des difficultés à conserver eux-mêmes leurs archives publiques de faire appel, sur demande motivée, aux Archives nationales. Cette possibilité n'est accordée qu'à la Chambre des Députés, au Conseil d'Etat et aux juridictions luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce s'étonne de cette différence de régime, spécialement après la lecture du commentaire des articles qui indique que le régime dérogatoire de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et des juridictions luxembourgeoises serait motivé par « un souci de respect de la séparation des pouvoirs » étant précisé que « Si ces institutions estiment toutefois ne pas disposer des moyens, de l'infrastructure et du personnel nécessaires à la bonne conservation de leurs archives, elles peuvent prendre la décision de les verser aux Archives nationales » 10. Il est encore ajouté que « les Archives nationales conservent d'ores et déjà une partie des archives historiques de la Chambre des Députés et du Conseil d'Etat ainsi que les archives définitives et intermédiaires des juridictions ». Quant au régime dérogatoire des établissements publics, il est motivé par le constat que « Vu le nombre élevé des établissements publics, il semble déconseillé de réunir toutes les archives émanant de ces organismes au sein des Archives nationales.» 11

_

¹⁰ Cf. commentaire des articles du projet de loi, spécialement *ad* article 4, paragraphe 2.

¹¹ Cf. commentaire des articles du projet de loi, spécialement *ad* article 4, paragraphe 3.

S'il est évident que les nouvelles obligations mises à la charge des producteurs ou détenteurs d'archives publiques par le nouveau cadre juridique solliciteront des moyens supplémentaires en termes d'infrastructures et du personnel, la Chambre de Commerce ne comprend pas pourquoi ces considérations purement matérielles profiteraient seulement à la Chambre des Députés, au Conseil d'Etat et aux juridictions luxembourgeoises.

La conservation de leurs propres archives publiques aura indubitablement un coût pour les institutions publiques, quelles qu'elles soient, et la Chambre de Commerce ne perçoit pas les raisons pour lesquelles les établissements publics, à la différence des autorités visées ci-avant, devraient quant à eux être contraints d'assumer ce coût.

A l'instar du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce demande à tout le moins que les établissements publics qui rencontreraient des difficultés à conserver eux-mêmes leurs archives publiques puissent comme la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et les juridictions luxembourgeoises, faire appel aux Archives nationales sur demande motivée.

B. Concernant la possibilité de recourir à la sous-traitance

Le chapitre V du projet de loi sous avis, contenant un <u>article 8</u> unique, prévoit la possibilité pour les producteurs ou détenteurs d'archives publiques de confier la conservation de leurs archives publiques à un sous-traitant. Le projet de loi précise que ce sous-traitant doit (i) être spécialisé dans l'archivage de documents et (ii) apporter des garanties suffisantes au regard du respect de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel¹².

Si la référence à la loi modifiée du 2 août 2002 précitée a tout son sens, la Chambre de Commerce est d'avis que soumettre le sous-traitant à ladite loi n'est pas suffisant, spécialement au regard du caractère dérogatoire du recours à la sous-traitance dans le projet de loi, de la valeur des archives en cause mais aussi du fait que le nouveau cadre juridique vise ponctuellement les « *archives numériques* »¹³.

De même, la Chambre de Commerce relève que les deux conditions mentionnées ci-avant (à savoir être spécialisé dans l'archivage de documents et apporter des garanties suffisantes au regard du respect de la loi modifiée du 2 août 2002), qui seront à remplir par le sous-traitant, manquent de précision et sont donc source d'insécurité juridique. Aussi et dans le prolongement de l'avis du Conseil d'Etat qui suggère de préciser, dans la loi, comment sera effectué le choix des éventuels sous-traitants, la Chambre de Commerce propose de faire référence au statut de « prestataire de service de dématérialisation ou de conservation » instauré en 2015 en matière d'archivage électronique¹⁴.

Sans qu'il soit besoin de revenir sur le phénomène inéluctable de la dématérialisation, cette solution présenterait l'avantage de ne pas introduire dans la future loi d'agrément pour les entreprises sous-traitantes et donc de ne pas créer de nouvelle procédure, ce qui va dans le sens de la simplification administrative chère à la Chambre de Commerce.

¹³ Cf. le projet de règlement grand-ducal relatif à l'exercice du droit de surveillance des archives publiques par les Archives nationales, spécialement l'article 1, paragraphe (1) et l'article 3, paragraphe (1).

¹² Cf. article 8, paragraphe (1) du projet de loi sous avis.

¹⁴ Il s'agit de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique ainsi que par le règlement grand-ducal du 25 juillet 2015 relatif à la dématérialisation et à la conservation de documents.

De même, la Chambre de Commerce insiste pour que les garanties suffisantes au regard du respect de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, respectivement du nouveau règlement européen ¹⁵, soient encore préciser afin de **permettre aux entreprises soustraitantes de connaître précisément les obligations qui leur incomberont en la matière**.

Commentaires des articles

I. Concernant le projet de loi

Afin de parfaire la rédaction du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce se permet de redresser quelques omissions de texte et de relever quelques coquilles aux articles suivants :

article 6, à la dernière phrase du paragraphe (1), les mots « d'établissement » devraient être ajoutés de manière à lire « Les modalités <u>d'établissement</u> des tableaux de tri sont déterminées par règlement grand-ducal. »;

article 12:

- au paragraphe (2), il y a lieu d'ajouter « d' » entre « demande » et « autorisation » de manière à lire « Une demande <u>d'</u>autorisation (...) »,
- au paragraphe (4), deuxième alinéa, la référence au « paragraphe 1 » est erronée ; il convient de lire « (...) conformément au paragraphe 2 du présent article » ;

article 15:

- au paragraphe (3), troisième alinéa, il y a lieu de corriger la phrase « Le classement (...) peut avoir lieu lorsque l'intérêt public (...) venait à disparaitre » par « Le classement (...) peut avoir lieu <u>si</u> l'intérêt public (...) <u>vient</u> à disparaitre » ;
- au paragraphe (5), troisième alinéa, le mot « censée » devrait plutôt être remplacée par « considérée comme » de manière à lire « Passé ce délai, l'autorisation est considérée comme accordée » ;

article 17, premier alinéa, le mot « peuvent » manque et doit être rajouté à la fin de la phrase comme suit « (...) les informations contenues dans les archives qui ne peuvent pas ou ne peuvent pas encore être légalement communiquées au public »;

article 19:

- au paragraphe (1), la référence à « la loi modifiée du 2 août 2002 sur la protection des données » est incomplète et doit être corrigée comme suit : « la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » ; par ailleurs, à la fin de la phrase, le mot « suffisantes » doit être remplacé par « suffisants » ;
- au paragraphe (5), les mots « selon les » devraient être remplacés par « reconnus aux » de manière à lire « (...) les droits reconnus aux paragraphes 1 à 3 (...) » ;

article 24, il y a lieu d'ajouter le mot « modifiée » dans la référence faite à la « la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturel de l'Etat » ;

¹⁵ Il s'agit du règlement européen (UE) 2016/79 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

article 27, il y a lieu d'ajouter le mot « modifiée » dans la référence faite à la « la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat » ;

article 30, il y a lieu d'ajouter le mot « modifié » dans la référence à « l'arrêté royal grandducal <u>modifié</u> du 8 février 1878 portant règlement sur l'organisation et le service des bureaux du Gouvernement »;

Enfin, la Chambre de Commerce constate qu'au fil des articles, les différentes durées (nombre de semaines, mois ou années), sont exprimées alternativement en chiffres (cf. notamment articles 3, 4) et en lettres (cf. notamment articles 6, 15, 22, 23, 27, 32 et 33) et souligne qu'une harmonisation serait souhaitable.

II. Concernant les projets de règlements grand-ducaux

Parmi les quatre projets de règlements grand-ducaux d'exécution accompagnant le projet de loi sous avis, seul le projet de règlement grand-ducal sur la communication, la reproduction et la publication des archives appelle quelques commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

Selon l'article 3, paragraphe (1) du projet de règlement grand-ducal précité, « Les archives qui contiennent des <u>renseignements individuels relatifs</u>¹⁶ à la vie privée, familiale et professionnelle ou à la situation financière d'une personne physique, qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale ainsi que le traitement de données relatives à la santé et à la vie sexuelle, y compris <u>le traitement de</u>¹⁷ données génétiques ne peuvent être communiquées que 10 ans après le décès de la personne concernée (...).»

La Chambre de Commerce est d'avis que les mots « renseignements individuels relatifs » devraient être remplacés par « données à caractère personnel relatives » et que les mots « le traitement de » devraient être supprimés à la fin de la phrase de manière à lire « y compris les données génétiques ».

* *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de loi et de règlements grand-ducaux sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SBE/DJI

¹⁶ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

¹⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce.