



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Consultation publique - Loi du 17 août 2018 relative à l'archivage

Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Par courrier du 12 février 2024, Monsieur le Ministre de la Culture a invité le SYVICOL à partager, dans le contexte d'une consultation publique, ses réflexions par rapport à la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage et par rapport à ses règlements grand-ducaux d'exécution. Le SYVICOL tient à remercier Monsieur le Ministre pour cette démarche.

Puisque le but principal de la consultation publique est de recueillir les expériences vécues en relation avec l'application pratique de la loi en question et d'identifier d'éventuelles lacunes ou faiblesses du texte sous sa forme actuelle, le SYVICOL a décidé de saisir sa commission consultative compétente afin d'élaborer la présente prise de position et d'y inviter les experts en matière d'archivage du terrain communal afin d'aider à guider les discussions. Le SYVICOL tient à remercier les membres de sa commission consultative ainsi que les experts de leurs précieuses contributions à la présente.

La loi du 17 août 2018 sur l'archivage a pour objet, tel que défini dans son article premier, « de régler l'archivage dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées que pour assurer, par le biais de la sauvegarde d'un patrimoine archivistique national et dans un esprit de transparence démocratique, l'accès à la documentation d'intérêt historique, scientifique, culturel, économique ou sociétal du Grand-Duché de Luxembourg. »

Les archives des communes, qui constituent des archives publiques d'après la loi du 17 août 2018, sont néanmoins soumises à un régime dérogatoire d'après le point 4 de l'article 4 de la loi en question qui dispose que « Les communes, les syndicats de communes et les établissements publics des communes ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi à l'exception des dispositions des chapitres IX et X et conservent eux-mêmes leurs archives conformément à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. [...] »

Pendant les travaux parlementaires sur le projet de loi n° 6913 sur l'archivage¹, qui devint ensuite la loi du 17 août 2018 sur l'archivage, le SYVICOL avait émis un avis (document parlementaire n°6913¹⁰) en date du 25 janvier 2017 saluant l'approche du gouvernement de respecter l'autonomie communale et de soumettre les archives des communes à un régime dérogatoire

¹ Projet de loi n° 6913 sur l'archivage et portant modification 1° de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat ; 2° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 3° du décret modifié du 18 juin 1811 contenant règlement pour l'administration de la justice en matière criminelle, de police correctionnelle, et de simple police, et tarif général des frais



tout en conservant un juste équilibre entre la préservation de l'intérêt communal et de l'intérêt général.

A l'époque, le SYVICOL avait également salué l'introduction d'une disposition, basée sur une propose de texte de l'ALBAD (Associatioun vun de Lëtzebuenger Bibliothekären, Archivisten an Dokumentalisten), qui oblige les communes de proposer le versement de leurs archives démunies d'une utilité administrative courante pour les administrations communales concernées aux Archives nationales avant leur destruction.

De même, le SYVICOL avait salué l'introduction de la possibilité pour les communes de signer des contrats de coopération avec les Archives nationales qui leur garantirait un encadrement et des conseils ainsi qu'un appui pour l'établissement d'un tableau de tri de la part des Archives nationales.

Les pages suivantes reprennent les principales réflexions du SYVICOL concernant la mise en œuvre pratique de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage pendant les cinq dernières années.

Réflexions générales

Suivant le paragraphe 4 de l'article 4 de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage « à défaut de contrat de coopération, les communes et les établissements publics des communes informent par écrit le directeur des Archives nationales avant toute destruction de leurs archives après l'expiration de leur durée d'utilité administrative. En cas d'opposition à la destruction de la part du directeur des Archives nationales, les archives en question sont versées aux Archives nationales. Ils peuvent détruire leurs archives à défaut de réponse du directeur des Archives nationales dans un délai de trois mois. »

Ce délai de trois mois peut s'avérer très long dans certains cas de figure, surtout lorsqu'une commune vise à libérer des locaux pour pouvoir installer des postes de travail à de nouveaux collaborateurs par exemple. Elle devra alors trouver un endroit pour une durée de trois mois disposant de toutes les qualités techniques répondant aux exigences pour un archivage propre au cas où les Archives nationales décident de s'opposer à la destruction du matériel en question

Cette approche constitue un compromis que le SYVICOL avait d'ailleurs salué lors de son introduction et respecte l'autonomie communale tout en garantissant la préservation du matériel présentant un intérêt historique, scientifique, culturel, économique ou sociétal des archives publiques. L'application pratique de cette disposition pose cependant des problèmes concrètes dans la gestion archivistique autonome des communes. Par conséquent, le SYVICOL demande de revoir le délai de trois mois vers bas et plus précisément de réduire le délai en question à un mois au maximum.

Incohérences entre la loi archivage et le règlement général sur la protection des données (RGPD) et délais de communication

L'article 16 de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage, qui s'applique intégralement aux administrations communales, règle la communication des archives publiques. Il dispose à son paragraphe 3 que « les archives qui contiennent des renseignements individuels relatifs à la vie privée, familiale et professionnelle ou à la situation financière d'une personne physique, qui révèlent l'origine 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 le traitement des données génétiques ne peuvent être communiquées que :

- vingt-cinq ans après le décès de la personne concernée, au cas où la date de décès est connue ;
- soixante-quinze ans à compter de la date du document le plus récent inclus dans le dossier au cas où la date de décès n'est pas connue ou la recherche de la date de décès entraînerait un effort administratif démesuré. ».

Selon le paragraphe 6 du même article, « les archives citées aux paragraphes 3 et 5 ne peuvent être mises en ligne que cent ans à compter de la date du document. »

Tout d'abord le SYVICOL se pose des questions sur la définition d'un « effort administratif démesuré ». Faute d'une définition claire dans le texte de loi, l'effort à déployer par les communes devient une appréciation personnelle de la/des personne(s) qui traitent les demandes de communication des archives communales. Le SYVICOL plaide donc pour une meilleure définition du concept de l' « effort administratif démesuré ».

La même remarque s'applique d'ailleurs à l'endroit de l'article 17, où on peut se demander en quoi « une atteinte excessive à la vie privée » consiste exactement, ainsi que pour la mise en ligne dont parle le paragraphe 6. Est-ce que la mise en ligne est constituée du simple fait de scanner un/des documents et de le/les stocker sur un serveur ou est-ce que la mise en ligne comporte la publication à un endroit accessible au grand public ?

Ensuite, le SYVICOL propose de revoir les délais de 25 ans, respectivement de 75 ans, pour la communication gratuite des archives publiques pour les concilier à l'article 43 du Code civil qui dispose que « les doubles [des registres de l'Etat civil] déposés au greffe du Tribunal d'arrondissement datant de plus de cent ans sont transférés aux Archives nationales. »

Les personnes responsables de la communication des archives communales se voient confrontées à une multitude de délais : 25 ans pour la communication des archives qui contiennent des renseignements individuels relatifs à la vie privée, etc. si la date de décès de la personne est identifiable, sinon 75 ans, 100 ans pour la mise en ligne des dossiers contenant des renseignements pareils et 100 ans pour la communication des registres de l'Etat civil puisque ces derniers sont à partir de ce moment de toute manière accessibles auprès des Archives nationales.

Dans un souci de simplification administrative, le SYVICOL plaide donc pour l'harmonisation des différents délais.

Finalement, le SYVICOL est en plus d'avis qu'il faudrait définir plus clairement les limitations entre l'applicabilité des dispositions de la loi archivage et celles du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

A titre d'exemple on peut citer les formulaires d'inscription à des cours de sports au niveau communal qui contiennent des données personnelles concernant les participants. Ces formulaires doivent être conservés selon la loi archivage et le cas échéant être versés aux Archives nationales, où elles seront accessibles au grand public après l'expiration du délai d'attente prescrit. D'après l'article 30 du RGPD tout responsable de traitement de données



personnelles doit tenir un registre des activités de traitement effectuées sous sa responsabilité qui, dans la mesure du possible, contient les délais prévus pour l'effacement des différentes catégories de données.

Puisque la finalité des données personnelles collectées dans le contexte des cours sportifs communaux est d'avoir un aperçu des participants, le cas échéant pour garantir la facturation correcte de la participation à ces cours, les communes devraient en principe effacer les formulaires et les données personnelles collectées après la fin des cours.

Et tandis que les données personnelles peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public d'après le RGPD, ceci est uniquement valable pour autant que les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le RGPD soient mises en œuvre afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée dont la limitation de la conservation.

Dans certains cas de figure, ces deux lois sont donc incohérentes et le SYVICOL estime qu'il serait utile de revoir le texte de la loi sur l'archivage afin de mettre en évidence les limitations entre l'applicabilité des dispositions de la loi archivage et celles du Règlement général sur la protection des données.

L'archivage numérique

Bien que la définition d'« archives » contenue au point 1 de l'article 2 de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage inclue « l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme matérielle 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 », on peut avoir l'impression que si on parle de l'archivage au quotidien on se limite souvent aux documents sous forme de papier.

Mais l'archivage numérique continue de gagner en importance de nos jours. Cependant, les informations, les lignes directrices claires et les bonnes pratiques y relatives sont difficiles à repérer pour les communes. La conservation, la sécurisation et l'archivage des dossiers numériques comme les emails, les fichiers issus de logiciels bureautiques, les dossiers papiers numérisés, etc. tout en garantissant leur authenticité et leur fiabilité en préservant l'intégrité des données, leur traçabilité, leur pérennité et l'accès aux informations pose sans cesse de nouveaux défis aux communes.

En conséquence le SYVICOL sollicite l'Etat, et plus précisément les Archives nationales, à mettre à disposition des communes les bonnes pratiques et la documentation contenant des lignes directrices concernant l'archivage numérique sur leur site internet, ce qui ne devra évidemment pas empêcher les communes de suivre les cours proposés par l'INAP dans ce domaine.

Le contrat de coopération entre les Archives nationales et les communes et le tableau de tri communal

La loi du 17 août 2018 sur l'archivage, dans son article 4, point 4, crée la possibilité pour les communes et les établissements publics des communes de conclure un contrat de coopération avec l'Etat concernant leurs archives. Le contenu et les modalités d'un tel contrat de coopération type sont définis par le règlement grand-ducal du 17 mars 2020 fixant le contenu et les modalités



du contrat de coopération type visé à l'article 4 paragraphe 4 de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage.

L'article 8 dudit contrat type dispose que les Archives nationales « s'engagent à fournir au producteur d'archives communales dans le cadre de leur mission d'encadrement des conseils et des recommandations quant à la gestion et à la conservation des archives communales » et l'article 9 dispose que « les Archives nationales s'engagent à fournir à l'Administration communale un tableau de tri modèle pour les archives communales en vue de faciliter l'engagement pris par l'Administration communale à l'article 5 ».

Dans ce contexte, le SYVICOL se demande pourquoi les communes ont uniquement droit à de tels conseils et recommandations si elles signent un contrat de coopération avec les Archives nationales. Est-ce que la mission d'assistance et de support des Archives nationales à tous les producteurs et détenteurs d'archives publiques ne devrait pas s'appliquer de manière universelle ?

Il est clair que les Archives nationales doivent se doter d'un effectif de personnel adéquat pour pouvoir effectuer cette mission d'encadrement d'une manière plus générale. Aux yeux du SYVICOL, cela correspondrait pourtant à une des idées fondamentales de la loi en question, notamment d'établir des règles claires et le plus que possible uniformes à respecter en matière d'archivage au Luxembourg. De l'avis du SYVICOL, les Archives nationales sont la première autorité en matière d'archivage dans le pays et devraient donc être les mieux placées pour régulièrement conseiller les autres détenteurs et producteurs d'archives publiques dans ce domaine.

De même, il se demande pourquoi le tableau de tri type communal, élaboré d'ailleurs par un groupe de travail contenant des membres du personnel des Archives nationales, des communes, du ministère des affaires intérieures et du SYVICOL, est uniquement accessible aux communes si elles signent le contrat de coopération susmentionné.

En fonction de la taille et des possibilités financières des différentes communes du pays, elles peuvent engager un archiviste, selon les dernières informations du SYVICOL il y a environ 15 communes qui ont opté pour cette démarche, elles peuvent faire appel à une entreprise pour gérer leurs archives, elles peuvent signer un contrat de coopération avec les Archives nationales, selon nos informations environ 5 à 6 communes ont préféré cette option, ou désigner un membre de leur personnel pour s'occuper de la gestion de leurs archives.

Lors des discussions sur l'application pratique de la loi, il s'est avéré que les grandes communes qui ont embauché un ou plusieurs archivistes et qui gèrent d'ores et déjà leurs archives conformément à la loi communale et à la loi sur l'archivage ont fait preuve d'une certaine ouverture pour tomber sous le champ d'application de la loi du 17 août 2018 dans l'avenir tout en préservant leur autonomie actuelle en matière d'archivage et sans pour autant vouloir remettre en cause le régime dérogatoire applicable aux communes à présent.

Les petites et moyennes communes de l'autre côté, avec un effectif de personnel limité ou des possibilités financières restreintes, ont besoin d'un soutien renforcé des Archives nationales en matière d'archivage, indépendamment du fait qu'elles gèrent elles-mêmes leurs archives ou qu'elles décident de verser leurs archives aux Archives nationales. C'est pourquoi le SYVICOL



est d'avis que le tableau de tri devrait être publié sur le site internet des Archives nationales afin de le rendre accessible à toutes les personnes concernées du secteur communal.

Cela évite que chaque commune et chaque établissement public placé sous la surveillance des communes établisse son propre tableau de tri et que les Archives nationales se retrouvent face à différents documents produits ou reçus, et classés selon des tableaux de tri différents. Une approche contre laquelle le SYVICOL avait d'ailleurs mis en garde dans son avis de 2017 en notant que « étant donné que les communes reçoivent ou produisent toutes plus ou moins les mêmes types de documents, une certaine unité s'impose dans leur traitement. Par conséquent, les communes et leurs établissements publics devraient pouvoir compter sur l'assistance et les conseils des Archives nationales. »

L'article 7 du contrat type de coopération règle la gestion des archives privées qui entrent en possession du producteur d'archives communales par don, leg ou acquisition. Pour pouvoir recevoir de telles archives privées les communes concernées « s'engagent à conclure avec les personnes physiques ou morales privées un contrat déterminant les conditions du transfert, de communication, de reproduction et de publication de ces archives ». Ici aussi, il serait utile de mettre à disposition un document type aux communes.

D'une manière plus générale, le SYVICOL saluerait la publication de lignes directrices et de bonnes pratiques concernant la bonne gestion d'archives publiques par les experts des Archives nationales. Un tel guide de l'archivage, qui irait un peu plus loin dans les détails d'une bonne gestion archivistique que les informations publiées actuellement sur le site internet des Archives nationales, garantirait une certaine harmonisation en matière d'archivage pour tous les archives publiques.

A part des documents types mentionnés ci-avant, un tel guide devrait contenir des recommandations concrètes en matière du matériel de conditionnement pour définitivement conserver de manière adéquate des archives communales, des recommandations pour la constitution, l'aménagement et la gestion d'archives ainsi que sur la sécurisation et la protection des archives contre les dégâts d'eau et du feu, voire, le cas échéant, l'intégration des archives dans un plan d'urgence de la commune pour ne citer que quelques exemples.

Il semble qu'une telle documentation existe, puisque l'article 12 du contrat type de coopération mentionne que les Archives nationales s'engagent à mettre à disposition de la documentation et des publications en rapport avec l'archivistique à l'administration communale et d'inclure le ou les agent(s) de l'administration communale chargé(s) de l'archivage au réseau de professionnels de l'archivage, coordonné par les Archives nationales. Ici, la question se pose à nouveau de savoir si cette documentation et le réseau de professionnels sont accessibles aux communes qui n'ont pas conclu une convention de coopération avec les Archives nationales ?

Au vu de ce qui précède, une autre proposition serait de créer un département auprès des Archives nationales qui s'occuperait uniquement des communes et qui exercerait la mission d'encadrement pour les communes avec les conseils, les recommandations, les bonnes pratiques et la guidance dont les communes pourraient avoir besoin.



Soutien financier des communes en matière d'archivage

Selon l'exposé des motifs du projet de loi n° 6913 sur l'archivage, les archives forment un élément intrinsèque de notre identité et constituent un trésor irremplaçable, elles contribuent de façon décisive à la formation de notre identité nationale et au maintien de la mémoire collective du Luxembourg. Une bonne gestion archivistique est donc non seulement de mise, mais primordiale.

Au vu de la complexité des modalités impliquées dans la bonne gestion d'archives ainsi que des ressources limitées de certaines communes, le SYVICOL préconise non seulement un soutien pratique de l'Etat en matière d'archivage, mais également un soutien financier pour l'avenir.

D'après la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques, les bibliothèques publiques communales reçoivent un soutien financier par l'Etat pour les frais du personnel et les autres frais de fonctionnement ainsi que pour les frais d'acquisition de nouveaux ouvrages ou collections, de mobilier et d'outils technologiques.

Une aide financière similaire de l'Etat pour soutenir les communes en matière d'archivage, offrirait la possibilité aux communes d'engager des archivistes, voire des archivistes en commun pour plusieurs communes ou établissements publics des communes, d'engager des étudiants pour les aider à gérer leurs archives et leur permettrait de financer la construction, la transformation ou la réhabilitation et la gestion de leurs archives.

En France, où les collectivités locales gèrent également leurs propres archives sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives, ceci est d'ailleurs déjà le cas. Conformément au code du patrimoine en France, article L212-7, « les collectivités territoriales continuent de bénéficier, pour la conservation et la mise en valeur de leurs archives, des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur au 1er janvier 1986 ».

Pour conclure, le SYVICOL tient à assurer Monsieur le Ministre de la Culture qu'il se tient à son entière disposition afin de discuter de vive voix des remarques contenues dans la présente prise de position.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 avril 2024