



Association des archivistes francophones de Belgique (AAFB)

**Avis concernant la proposition de loi (Jan Briers, Jef Van den Bergh, Leen Dierick)
modifiant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives**

15 mars 2021

En tant qu'association représentative du secteur de la gestion et préservation de l'information, l'AAFB a été sollicitée par la Commission de la mobilité, des entreprises publiques et des institutions fédérales afin de remettre un avis sur la proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives. La conservation des archives des cabinets ministériels est une revendication portée par le secteur depuis de nombreuses années que l'on retrouve notamment dans les deux derniers Mémoires de l'AAFB¹. Nous sommes donc ravis de constater qu'une proposition de loi soit déposée pour régler cette question. Notre association professionnelle est par ailleurs disponible pour expliciter de vive voix les arguments qui seront présentés dans cette note lors des prochaines séances de la Commission parlementaire.

La conservation des archives et notamment celles des cabinets ministériels relève d'une question importante de démocratie. En effet, les documents et données produits par les responsables politiques ne sont pas de simples échanges que l'on peut considérer comme dépassés une fois que l'on quitte ses fonctions. Ils permettent de faire la lumière sur certains dossiers et donnent la possibilité aux citoyens de contrôler *a posteriori* les décisions prises par nos mandataires politiques². Sur cette question, la Belgique est en retard par rapport à d'autres États. Par exemple, aux États-Unis, le *Federal Records Act* impose aux mandataires politiques d'archiver les documents importants pour que ceux-ci puissent être consultés par quiconque en fait la demande, comme l'autorise le *Freedom of Information Act*³. Cette loi interdit notamment l'usage pour les élus et hauts fonctionnaires d'une adresse électronique personnelle pour des activités liées à leur mandat. Rappelons-nous de la saga des mails d'Hillary Clinton fortement médiatisée³.

Compte tenu de l'enjeu démocratique, il est étonnant qu'en 2021, il n'existe aucune loi en Belgique obligeant nos responsables politiques à gérer et à conserver de manière pérenne les données et documents produits durant l'exercice d'un mandat politique. À l'instar de nos homologues américains,

¹ Voir notamment notre dernier *Mémoire 2019-2024* : https://28308263-52d7-42b9-970b-11a19a366290.filesusr.com/ugd/0f8d31_9e124c291e82452d97fc6f3f8f164d2b.pdf

² Voir l'Affaire Chovanec : <https://www.archivistes.be/single-post/l-affaire-chovanec-un-exemple-de-l-importance-d-un-cadre-l%C3%A9gal-pour-les-archives-des-cabinets>

³ L'usage frauduleux d'une messagerie personnelle par la candidate remonte au mois de janvier 2009, lorsque Hillary Clinton arrive au département d'État américain. Elle décide de continuer à utiliser son adresse e-mail personnelle plutôt que la messagerie officielle de l'administration qui est mise à sa disposition. Cet usage est totalement interdit par la loi fédérale, qui instaure que les correspondances officielles soient entièrement conservées. Pour plus d'informations, voir cette vidéo du CR2PA : <https://www.youtube.com/watch?v=3VZnCM0koxU>

AAFB

Association des archivistes francophones de Belgique asbl

Siège social : 125, Rue de l'Hospice - 7110 Houdeng-Aimeries

Siège administratif : 98, Rue Nanon - 5000 Namur - 081/39-04-67

N° entreprise : BE 0885.806.671 - compte BE10 0682 4626 1304 - RPM- Hainaut- division Mons
secretaire@archivistes.be - <https://www.archivistes.be/>

l'ensemble des citoyens belges devrait être en droit de consulter les archives de nos décideurs et de contrôler *a posteriori* leurs actes.

Nous avons plusieurs remarques et recommandations à faire à propos de la proposition de loi :

Propositions

Famille royale

1. Un statut clair d'archives publiques pour les archives du souverain
2. L'établissement de recommandations pour les archives privées de la Famille royale
3. Un délai de trente ans, et non de cinquante, pour le dépôt de ces archives

Archives de cabinets

1. Un statut clair d'archives publiques pour les documents émis par les ministres (et par leur cabinet) dans le cadre de leur fonction
2. Un délai de trente ans, et non de cinquante, pour la consultation de ces archives
3. L'obligation du transfert des archives de cabinet dès la fin de la mandature
4. La possibilité de verser les archives de cabinet aux Archives de l'État ou dans un centre d'archives privées agréé par les Communautés
5. La désignation de professionnels de la gestion de l'information et la définition d'une politique de gestion de l'information
6. Des moyens coercitifs pour contrôler le respect de la loi
7. Des solutions d'archivage numérique ambitieuses et pérennes pour les Archives de l'État
8. Une revalorisation de la dotation des Archives de l'État
9. Une plus grande cohérence dans les textes de loi plutôt qu'un travail par directive ou par arrêté

Explications et argumentaire

Archives de la Famille royale

1. **Un statut clair d'archives publiques pour les archives du souverain.** Il est important que la **proposition clarifie ce qui ressort des documents personnels de la Famille royale et des documents reçus ou produits dans l'exercice de leur fonction.** Il nous semble que la formulation choisie dans le texte de loi peut prêter à interprétation. Dans les commentaires, il est notifié qu'on entend par documents d'archives « les documents d'archives des membres qui bénéficient d'une dotation et de leurs cabinets ». Avec cette formulation, il y a un risque que les archives du souverain ne soient pas prises en compte par le souverain puisque ce dernier ne reçoit pas de dotation mais dépend de la liste civile. Nous considérons évidemment les documents du souverain produits ou reçus dans le cadre de l'exercice de ses activités de chef de l'État comme des archives publiques. Il conviendrait dès lors de clarifier la formulation pour éviter toute interprétation et inclure les documents du souverain dans la notion d'archives publiques.
2. **L'établissement de recommandations pour les archives privées de la Famille royale.** Les archives privées de la Famille royale constituent une source importante pour l'histoire de notre pays. Elles doivent donc faire l'attention d'une gestion et conservation particulière au même titre que les documents reçus ou produits dans l'exercice de leur fonction. La proposition de loi devrait contenir des recommandations pour ce type d'archives : sensibiliser à la conservation de ces documents, traitement et versement aux Archives du Palais royal, établissement d'un délai d'accessibilité pour ces archives privées, etc.
3. **Un délai de trente ans, et non de cinquante, pour le dépôt de ces archives.** Le délai de cinquante ans prévu par la proposition pour les documents du souverain est un délai trop important pour ce type d'archives. Nous recommandons que les « documents de plus de 50 ans » soient supprimés du projet de loi. En effet, il n'y a aucune raison pour que la période de transfert diffère de la période standard de 30 ans prévue par la loi sur les archives.

Archives des cabinets

1. **Un statut clair d'archives publiques pour les documents émis par les ministres (et par leurs cabinets) dans le cadre de leur fonction.** Il est important que la proposition de loi **clarifie ce qui ressort des documents personnels des mandataires politiques et des documents produits ou reçus dans l'exercice de leur fonction.** En tant qu'archivistes, nous entendons par « archives publiques des cabinets » tous les documents et données produits par les ministres et les membres de leurs cabinets durant toute la durée de la législature. Cela comprend donc bien l'ensemble des cellules stratégiques et structures assimilées. Les commentaires de la proposition de loi pourraient nous faire penser que certains documents des cabinets ne seraient pas compris dans cette loi. Étant donné que les ministres exercent leur fonction selon un mandat public et que les cabinets fonctionnent grâce à des financements publics, l'ensemble des documents produits dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions doit être considéré comme des archives publiques. À côté des dossiers qui transitent par l'administration et qui dès lors sont archivés par celle-ci, il existe de nombreux documents et

données échangées uniquement en interne du cabinet ou entre cabinets qui doivent être archivés et compris dans le périmètre de la loi. À titre non exhaustif, nous entendons comme documents et données qui devraient faire l'objet d'un archivage pérenne :

- Les dossiers et notes internes sur le fonctionnement du cabinet
- Les notes produites par les collaborateurs et collaboratrices au ministre afin de lui expliquer les tenants et aboutissants d'un dossier ou les notes préparatoires au conseil des ministres
- Les PV et notes échangées entre les cabinets sur les dossiers à discuter (échanges inter-cabinets)
- La correspondance citoyenne et des groupes de pression reçue par le cabinet et les réponses du ministre à ceux-ci
- La communication (communiqués, site internet, etc.) du ministre
- Toute information qui permet de comprendre le contexte d'une négociation ou des éléments échangés sur un dossier porté par le ministre (avant le projet de loi et les échanges jusqu'au vote final)
- Les études ou rapports d'expertise demandés par le cabinet à des organismes externes
- Les notes produites pour répondre aux questions parlementaires et échanges avec le parlement
- Toute correspondance échangée par voie électronique ou papier
- Les bases de données permettant de gérer les flux d'informations au sein du cabinet
- Etc.

Un référentiel des documents à conserver par chaque cabinet pourrait être établi par un groupe de travail réunissant des professionnels de l'information et des représentants des cabinets afin d'établir les documents et dossiers à conserver selon les spécificités des différents cabinets et ainsi éviter la conservation des mêmes documents par tous les cabinets. Notre association professionnelle est disponible pour participer à l'établissement de ce référentiel.

2. **Un délai de trente ans, et non de cinquante, pour la consultation de ces archives.** Le délai de cinquante ans prévu par la proposition pour les documents des cabinets est un délai trop important pour ce type d'archives. Nous recommandons que les « documents de plus de 50 ans » soient supprimés du projet de loi. En effet, il n'y a aucune raison pour que la période de consultation diffère de la période standard de 30 ans prévue par la loi sur les archives.
3. **L'obligation du transfert des archives de cabinet dès la fin de la mandature.** À la différence des archives du souverain pour lesquelles une structure permanente existe et la continuité est assurée (cabinet du souverain et secrétariat), nous recommandons que le projet de loi tienne compte de la réalité institutionnelle des cabinets et, dès lors, que le transfert des archives des cabinets dès la fin de la législature soit rendu obligatoire. En effet, les « cellules stratégiques » respectives n'existent que tant que le ministre reste en fonction. Il n'existe pas de continuité entre les législatures. Il est donc primordial de prévoir le versement de ces archives dès la fin de la mandature sous peine d'avoir des pertes et disparitions d'archives. À noter que le versement des archives vers les institutions n'implique pas *de facto* que ces dernières soient accessibles au public immédiatement. Les archivistes et gestionnaires de l'information doivent respecter les différentes réglementations en matière de protection de la vie privée, de même que les dépositaires peuvent prévoir des conditions d'accès. Nous conseillons qu'un délai d'ouverture de trente ans soit prévu pour ces archives.
4. **La possibilité de verser les archives de cabinet aux Archives de l'État ou dans un centre d'archives privées agréé par les Communautés.** Nous rejoignons la proposition faite dans les commentaires de la proposition de loi. Nous pensons important de laisser le choix aux producteurs d'archives. Néanmoins, il ne faudrait pas que cette possibilité induise un flou sur

le statut de ces archives. Ces dernières doivent être considérées comme des archives publiques. Elles sont donc inaliénables et sous la tutelle des Archives de l'État comme le prévoit la loi. Il serait donc souhaitable de prévoir dans le texte que ces archives peuvent être mises en dépôt dans les centres d'archives privées agréés. Un accord de coopération ou une convention pourrait être formalisé entre les centres sur les modalités pratiques de ce dépôt. Les centres d'archives privées seraient notamment chargés d'assurer le traitement et la gestion de ces archives en collaboration avec le dépositaire et d'assurer la communication et l'accessibilité à ces archives en suivant les prescriptions légales prévues par la loi. Ajoutons qu'en fonction de l'option choisie par la ou le ministre, il conviendra de donner les moyens humains, techniques et financiers aux centres d'archives pour assurer cette mission de traitement et de conservation de ces données et documents qui s'ajoutent à leurs missions existantes.

5. **La désignation de professionnels de la gestion de l'information et la définition d'une politique de gestion de l'information.** Les récentes modifications apportées par les ministres Dermagne et Dermine à l'AR du 18 août 2010, l'arrêté d'exécution de la loi fédérale sur les archives relative à la surveillance archivistique, publiée le 18 février 2021 au Moniteur belge, poussent les administrations fédérales à prendre leurs responsabilités sur la gestion et la conservation de leurs données. En effet, l'actualisation des tableaux de tri est désormais du ressort des administrations publiques. Cette modification laisse entendre qu'une *bonne gestion des informations et la désignation de gestionnaires professionnels de ces informations deviennent des conditions nécessaires pour le fonctionnement de toute organisation publique moderne*⁴. Afin que les administrations puissent gérer de manière efficace les données et documents publics, il faut dès lors obliger **chaque institution publique fédérale** et chaque **groupe politique** au sein de la majorité, **d'une part, à désigner un professionnel de la gestion et préservation de l'information et, d'autre part, à définir une politique de gestion de l'information.** En effet, l'ensemble des documents et données produits par ces institutions et les cabinets doivent être pris en charge dès leur création. Sans quoi il y a un réel risque de perte de l'information. Ces professionnels veilleront à la bonne gouvernance informationnelle et seront les personnes de référence tant avec les Archives générales du Royaume qu'avec le centre d'archives privées choisi par le ministre pour accueillir ses archives en fin de législature.
6. **Des moyens coercitifs pour contrôler le respect de la loi.** Nous recommandons également que la proposition de loi prévoit des **moyens coercitifs** pour contrôler le respect de loi.
7. **Des solutions d'archivage numérique ambitieuses et pérennes pour les Archives de l'État.** Le numérique fait partie de notre quotidien depuis plusieurs décennies et les professionnels de la gestion et de la préservation de l'information se sont penchés depuis longtemps déjà sur ces « nouveaux » modes de collaboration. Les recherches et pratiques en matière de préservation (ou d'archivage) numérique sont désormais très matures et il convient de pouvoir s'y appuyer pour stopper l'hémorragie de la perte de documents et de connaissances. À cet égard, la Belgique avait tenté de rattraper son retard sur les autres États européens avec la publication de son *Digital Act* incluant une section sur l'archivage électronique. Malheureusement, force est de constater à l'heure actuelle que les Archives de l'État, qui représentent la partie émergée de l'iceberg, n'ont actuellement pas de solutions voire de recommandations à fournir dans cette matière. Il serait dès lors temps de pouvoir initier un projet de recherches et de mise en place de solutions d'archivage électronique au sein des Archives de l'État.

⁴ AGR, « Une gestion des informations et des archives plus performante dans les pouvoirs publics fédéraux », <http://www.arch.be/index.php?l=fr&m=actualites&r=toutes-les-actualites&a=2021-02-18-une-gestion-des-informations-et-des-archives-plus-performante-dans-les-pouvoirs-publics-federaux>

8. **Une revalorisation de la dotation des Archives de l'État.** De manière générale, la gestion et la préservation de l'information impliquent des moyens humains et financiers. La proposition de loi doit donc s'accompagner d'une revalorisation de la dotation des Archives de l'État, compte tenu de l'évolution du cadre technologique et de l'augmentation des besoins en matière de gestion des documents d'activités (*records management*). Cette augmentation est indispensable afin que l'institution puisse faire face aux défis du numérique qui se profilent actuellement et ne feront que se multiplier dans les années à venir. En plus du sous-financement chronique dont souffre l'institution elle-même, ses projets numériques sont freinés par le fait que leur financement fait encore et toujours l'objet de programmes périodiques et ne sont pas intégrés de manière structurelle dans le budget fixe de l'institution. Cette situation met en péril non seulement la conservation des archives publiques qu'elle a actuellement sous sa garde et l'accès à celles-ci, mais également les versements futurs de fonds d'archives qui se feront de plus en plus sous forme numérique, et ce, alors que le gouvernement met en place des stratégies d'*open data* sans avoir toujours conscience des mesures à mettre en place en amont pour garantir l'ouverture de ces données. Il est également essentiel pour les Archives de l'État de remplir leur mission de recherche en gestion archivistique. Leur permettre de développer leur expertise en matière de préservation numérique sera également profitable à l'ensemble des professionnels du secteur, ainsi qu'à l'ensemble des administrations publiques fédérales. Cela ne se fera pas sans moyens.
9. **Une plus grande cohérence dans les textes de loi plutôt qu'un travail par directive ou par arrêté.** La problématique des archives des cabinets ministériels n'est pas une nouvelle question. Lors d'une question parlementaire, nous avons appris récemment l'existence de la directive du 28 octobre 2020 prise par le gouvernement au sujet des données et documents des secrétariats, la cellule de coordination de la politique, les cellules de politique générale et les cellules stratégiques⁵. Cette directive stipule que les archives des organes stratégiques et des secrétariats ne peuvent être détruites et doivent être transférées aux Archives générales du Royaume ou à un centre d'archives agréé de droit privé. Dans les faits, nous savons que peu de ministres versent leurs archives en fin de mandature. Nous souhaitons donc que le gouvernement adopte une cohérence dans les textes de loi plutôt que de fonctionner par directive et arrêté.

Pour conclure, la loi de 1955 mérite d'être revue car elle est obsolète et ne correspond plus à la réalité institutionnelle de notre pays. Étant donné que les archives suivent l'histoire des institutions, l'évolution de nos institutions a des conséquences sur la gestion de nos archives. La proposition de loi apporte deux changements majeurs, à savoir l'intégration des archives du Palais royal et des archives de cabinet comme des archives publiques. Nous sommes ravis de cette intégration et de cette clarification de certains types d'archives qui sont considérées comme publiques dans la pratique, mais qui n'était pas prises en compte par la loi de 1955. Outre des niveaux de pouvoirs non repris, les évolutions induites par le numérique ne sont bien évidemment pas considérées dans la loi de 1955 ni dans sa révision de 2009. Il est donc nécessaire de la revoir en profondeur.

⁵ Voir les questions parlementaires de Guillaume Defossé et Sophie Rohonyi posées le 24 février lors de la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel au ministre Clarinval.

Annexes :

Documents de référence

- *Mémoire de l'AAFB 2019-2024 : Pour une mutation digitale*, https://28308263-52d7-42b9-970b-11a19a366290.filesusr.com/ugd/0f8d31_9e124c291e82452d97fc6f3f8f164d2b.pdf
- *Déclaration universelle des archives*, <https://www.ica.org/fr/declaration-universelle-des-archives>
- Notre analyse du "Rapport des Formateurs" au Roi et de la Déclaration du Gouvernement fédéral, octobre 2020, <https://www.archivistes.be/single-post/notre-analyse-du-rapport-des-formateurs-au-roi-et-de-la-d%C3%A9claration-du-gouvernement-f%C3%A9d%C3%A9ral>

Les cartes blanches/opinion de l'AAFB

- *Les archives... Un révélateur de l'état de notre société*, 6 mai 2014, https://28308263-52d7-42b9-970b-11a19a366290.filesusr.com/ugd/0f8d31_d4501b1df9ec4684a3556305d2410fda.pdf
- *Gestion de l'information, passage obligé pour la bonne gouvernance*, 29 juin 2017, pétition signée par 225 citoyens, https://docs.wixstatic.com/ugd/0f8d31_895e07cdeb4f44ee8043edbf6c76321b.pdf
- *Crise sanitaire, démocratie et archives. La préservation des documents ministériels, un enjeu patrimonial et de gouvernance*, février 2021, <https://www.archivistes.be/single-post/crise-sanitaire-d%C3%A9mocratie-et-archives>

Articles de presse

- *Archives des cabinets ministériels : silence, on broie !*, 28 juillet 2014, <https://www.lalibre.be/belgique/archives-des-cabinets-ministeriels-silence-on-broie-53d5118c3570667a638e6189>
- *La conservation des archives, un enjeu démocratique délaissé*, analyse du CRISP, janvier 2020 : <http://www.crisp.be/2020/02/conservation-archives-enjeu-democratique-delaisse/>
- *Les archivistes inquiets : "On risque de perdre des informations capitales pour comprendre a posteriori la période particulière que l'on vit actuellement"*, 26 février 2021, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_les-archivistes-inquiets-on-risque-de-perdre-des-informations-capitales-pour-comprendre-a-posteriori-la-periode-particuliere-que-l-on-vit-actuellement?id=10703863