

## Compte rendu de la rencontre du 13 janvier 2014 entre le SIAF et le groupe projet SAEM.

### Participants :

SIAF	Françoise Banat-Berger, Claire Sibille de Grimouïard, Michel Jacobson et Alice Motte
Conseil régional d'Aquitaine	Monique Sabarthès (AR), Michèle Charrier (AR)
Conseil général de la Gironde	Agnès Vatican (AD), Pascal Geneste (AD), Pascal Romain (DSI), Véronique Pisani (AD), Delphine Jamet (AD)
Communauté urbaine de Bordeaux	Aude Banabéra (Archives et Juridique), Betty Giraudeau (Archives et Juridique), Laurence Giraudet (DSI)
Ville de Bordeaux	Yanic Bourgade (DSI), Aude Guillon (AM)

## 1 RAPPEL DU CONTEXTE

### 1-1 Contexte SAEM

Le projet de Système d'Archivage Electronique Mutualisé (SAEM) a été défini par les partenaires en trois phases :

- une première phase d'études et de prototypage pour la construction d'une plate-forme d'archivage électronique ;
- une deuxième phase de développements complémentaires ;
- une troisième phase d'exploitation et d'industrialisation.

Les partenaires se sont engagés à construire ensemble une offre d'archivage électronique de confiance basée sur des logiciels libres qui pourra être ouverte à d'autres utilisateurs autour des membres fondateurs.

La cible de l'offre d'opérateur d'archivage, telle que définie dans la convention de partenariat vise à pouvoir fournir l'ensemble des fonctionnalités définies par l'OAIS tant pour l'archivage intermédiaire que définitif. Il a cependant été expressément précisé que l'utilisation de la plate-forme mutualisée pour des archives à l'âge intermédiaire demeurerait optionnelle pour chaque partenaire.

L'architecture du SAEM est actuellement articulée en trois modules:

- le module « GED SAS » (Alfresco) au sein duquel les services versants de chaque entité utilisatrice pourront préparer les versements ;
- le module as@lae intermédiaire sur lequel seront appliquées les modalités techniques destinées notamment à préserver la sécurité et la valeur probatoire des écrits engageants pouvant être signés électroniquement ;
- le module as@lae définitif chargé de garantir la pérennité sur le long terme des documents électroniques conservés, à l'issue de la DUA.

Conformément à la rubrique 1515 du dossier d'agrément des prestataires d'archivage numérique, les données de chaque déposant disposeront d'un espace de stockage cloisonné et individuel.

La première phase d'études et de construction du prototype a été menée sur l'année 2013. Actuellement, le groupe projet finalise le bilan.

## 1-2 Contexte national

Lors de la rencontre, la délégation du SIAF présente le projet interministériel VITAM, piloté par le Comité Interministériel des Archives de France, qui est décliné au niveau des Archives nationales dans le cadre du projet ADAMANTE. ADEssor est quant à lui un projet organisationnel d'appui financier et technique en direction des collectivités territoriales (appel à projets SIAF). Par ailleurs, le fonds FEDER 2014-2020 prévoit un volet numérisation et mutualisation dont pourraient bénéficier les projets SAE émergents.

## 2 PROBLEMATIQUES JURIDIQUES

### 2-1 Réflexion du groupe projet SAEM

Une réflexion sur les modalités juridiques a débuté pour envisager la phase d'exploitation. A cette occasion, les obligations et options suivantes ont été rappelées ou dégagées pour ce qui concerne les quatre collectivités fondatrices :

- chaque autorité administrative demeurera propriétaire de ses archives
- l'ensemble des dispositifs n'emportera ni transfert, ni délégation de compétence ;
- le service offert par la plate-forme correspondra uniquement à un service d'opérateur d'archivage mutualisé :
  - chaque collectivité contractera avec l'organe mutualisé pour définir le périmètre, les exigences et niveaux de services qu'elle attend ;
  - chaque collectivité conservera en interne la responsabilité d'autorité d'archivage et sera donc à ce titre, seule responsable des modalités de gestion, traitement, conservation, communication et valorisation des archives versées au SAEM ;
  - l'opérateur d'archivage se conformera aux instructions reçues de chaque collectivité, dans le respect de la politique de service d'archivage ;
- toute structure mutualisée, externe aux partenaires devra avoir obtenu l'agrément de « tiers archiveur » défini par les articles L 212-4 et R 212-19 et suivants du Code du patrimoine avant tout démarrage de l'exploitation ;
- l'ensemble des dispositifs devra respecter les obligations légales définies par le Code du patrimoine ;
- ce projet de mutualisation de services qui concernera différentes catégories de collectivités et groupements de collectivités devra être conforme au Code général des collectivités territoriales ;
- le montage juridique, qui permettra aux partenaires de bénéficier des prestations de l'organe de mutualisation, devra également être compatible avec les règles du droit européen de la commande publique<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Le montage juridique, dès lors qu'il comportera des services relatifs à l'archivage intermédiaire difficilement qualifiables de SNIEG (services non économiques d'intérêt général), devra

- soit répondre aux critères du contrat *in house* précisés notamment par les arrêts CJCE 1999 Teckal ; CJCE 2005 Stadt Halle, CJCE 2008 Coditel Brabant et CJUE Econord Spa 2012 ;
- soit, se conformer aux critères posés par la jurisprudence européenne au titre de l'exception de « coopération horizontale entre autorités publiques » dégagée par les arrêts CJCE 2009 Commission contre RFA, CJUE 2012 Agence sanitaire locale de Lecce, CJUE 2013 Piepenbrock et CJUE 2013

Au regard de ces éléments, différentes problématiques sont apparues :

1. aucun texte n'aborde la possibilité pour les Archives départementales d'« externaliser » la conservation d'archives définitives dont elles ont la responsabilité légale.
2. le Code du patrimoine semble limiter les possibilités d'« externalisation » de la conservation des archives définitives des autres partenaires :
  - la Région Aquitaine ne pourrait en « confier la conservation » qu'aux Archives départementales de la Gironde (article L212-6 du Code du patrimoine) ;
  - la CUB ne pourrait en « confier la conservation » qu'à une commune membre ou aux Archives départementales de la Gironde (article L 212-6-1 du Code du patrimoine) ;
  - la Ville de Bordeaux pourrait « déposer » certaines archives définitives soit auprès de la CUB (ou d'un autre groupement de collectivités territoriales dont elle serait membre) soit auprès d'une commune membre, désignée par ce groupement, soit, enfin, auprès des Archives départementales de la Gironde (article L212-12 du Code du patrimoine).

Dès lors, à la lettre, aucun dispositif du Code du patrimoine ne semble autoriser explicitement la mise en œuvre d'un projet de mutualisation de services d'archivage électronique concernant à la fois les archives publiques intermédiaires et définitives d'autorités administratives telles que les partenaires précités, au sein d'une structure externe à chacun d'eux.

La perspective que le SAEM doive, dès la fin de leur DUA, restituer les données versées qui seraient éligibles à l'archivage définitif, irait à l'encontre des objectifs d'efficacité et d'économies d'échelle recherchés par les partenaires dans le cadre de ce projet de mutualisation.

De plus, de telles restrictions n'apparaîtraient pas en adéquation avec les objectifs des lois de réforme des collectivités territoriales de 2004, 2010 et 2014<sup>2</sup>, incitant explicitement les collectivités territoriales à mutualiser leurs services dans le respect des critères définis à ce sujet par la Cour de justice de l'Union européenne (cf. arrêts précités).

La future loi sur les archives et ses décrets d'application sont-ils susceptibles d'apporter des solutions spécifiques permettant de sécuriser les démarches de SAEM entre collectivités publiques ?

---

Consiglio nazionale degli ingegneri della Lombardia.-Cf. Procédure d'infraction engagée par la Commission européenne contre la République française le 27 juin 2007, par un avis motivé mettant en cause le système juridique de mutualisation de services entre communes et communauté, estimant que celui-ci méconnaissait le droit communautaire de la concurrence, puis retrait en 2011 au vu de l'ajustement apporté par la loi de réforme des collectivités territoriales

<sup>2</sup> Cf. notamment les articles L 5211-4-1 à 4-3 ; L 5111-1 ; L 5111-1-1 et L 5721-9 du *Code général des collectivités territoriales*.

Permettront-ils d'envisager à plus long terme que la structure mutualisée offre, non seulement un service d'opérateur d'archivage, mais aussi un service d'archivage électronique commun à destination des petites collectivités qui seront accueillies par la structure ? Comment notamment, dans le cas de cette structure d'archivage électronique mutualisée, continuer d'assurer le dépôt des archives communales aux Archives départementales, tel que prévu dans les articles L 212-11 à 14 du Code du patrimoine ?

## **2-2 Discussion avec le SIAF**

### **2-2-1 Modalités juridiques de la mutualisation**

Les partenaires du projet SAEM proposent qu'il soit envisagé de résister à cette apparente impasse juridique par le raisonnement suivant :

- chaque collectivité membre reste propriétaire et autorité d'archivage, responsable direct de la bonne gestion, du classement, de la conservation, de la valorisation et de la communication de ses propres archives. Le prestataire agit sur son ordre, en qualité d'opérateur d'archivage. Il ne s'agirait donc pas, juridiquement, à la lettre, ni de « confier la conservation » ni de « déposer » des archives définitives au sens de l'article L212-14 du Code du patrimoine.
- un mode de mutualisation d'un système d'archivage électronique conforme au Code général des collectivités territoriales supporté par un opérateur public (GIP, syndicat mixte, SPL...) devrait offrir des garanties de pérennité au même titre que ses membres. Il en va de même s'il repose sur une coopération dite « horizontale » entre partenaires.
- s'il s'agit d'une structure « ad hoc », disposant de l'agrément défini par les textes pour l'archivage intermédiaire, elle sera théoriquement également en mesure, techniquement, d'assurer un archivage définitif sécurisé et pérenne.

Il est ressorti des échanges avec la délégation du SIAF, que dans l'hypothèse où une mutualisation horizontale avec l'une des quatre collectivités comme opérateur d'archivage serait envisagée, il n'y aurait pas d'obligation d'agrément du SIAF, même si les partenaires s'accordent à souhaiter se soumettre à cet examen dans le souci d'optimiser la sécurité et l'exemplarité de la plate-forme.

Après échanges de vues, sur ces points, les membres de la délégation du SIAF ont considéré que l'interprétation de la rédaction actuelle du Code du patrimoine permettait d'amorcer de tels projets de mutualisation entre collectivités :

- d'une part parce que les archives considérées sont susceptibles de conserver encore le statut d'archives intermédiaires. Or la nouvelle loi sur les archives et ses décrets d'application devraient, à partir de fin 2015, fonder juridiquement la mutualisation de la conservation des archives publiques définitives entre autorités publiques (la mutualisation des archives intermédiaires est déjà possible). La délégation SIAF a donc estimé qu'une mutualisation autour des AD apparaît possible, compte tenu de leur rôle pivot (hébergement et outils logiciels) et de leur responsabilité au titre du contrôle scientifique et technique"

- d'autre part, car il est possible de limiter la mutualisation à l'ingénierie (mise en place de politiques de signature et/ou d'archivage, de contrats de services, etc.), ainsi qu'aux outils et à leur mise en œuvre (logiciels permettant de structurer les paquets d'archives au format SEDA, outils d'archivage, etc.). Dans cette hypothèse, rien ne contrevient au Code du patrimoine, puisque les données demeurent hébergées au sein des serveurs publics propres aux partenaires. Ceci évite également d'exposer l'entité ou le partenaire chargé du SAEM à la responsabilité d'héberger des données intermédiaires d'utilité administrative forte. C'est le choix opéré par 7 conseils généraux (Aube, Marne, Haute-Marne, Meuse, Ardennes, etc.) réunis dans la SPL X-DEMAT qui n'a pas de salariés et où chaque CG met ses compétences à disposition.

- En ce qui concerne la forme juridique, il a été observé que les exemples de la SPL Xdemat et du Syndicat mixte e-Megalis répondaient aux critères précités du droit européen.

La délégation mentionne l'expérimentation menée par l'Etat sur un cloud privé pour les services de l'État, qui pourrait être ouvert aux collectivités. Cette piste est à étudier.

### **2-2-2 Valeur probatoire des archives et signature électronique**

En ce qui concerne la question de la conservation de la valeur probatoire des archives électroniques, il a été indiqué qu'en raison des impératifs budgétaires, l'optique formelle du ministère des finances était de rechercher une simplification du formalisme administratif toutes les fois que cela est possible, à l'exemple de ce qui a été mis en place pour le dossier de l'agent. En effet, le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique, permet que l'image scannée des originaux papier des actes composant le dossier de l'agent se substitue à ceux-ci en autorisant leur destruction dès lors que l'agent chargé de l'opération y a été expressément habilité par arrêté de l'autorité administrative et que le système de scannage et de conservation répond aux exigences du RGS.

Toutefois en dehors de cet exemple il a été rappelé qu'à ce jour le principe de la signature des actes administratifs individuels demeure la règle notamment pour permettre de vérifier la compétence de l'auteur de l'acte (cf article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

La fonction de signature électronique pourrait être mutualisée. La délégation du SIAF mentionne la norme de certification pour les logiciels mettant en œuvre les coffres-forts électroniques (NF7042-20).

Il a été évoqué un avis du Conseil d'Etat (avis n°311095 du 31 mars 2008) ayant validé une signature par «fac-similé»<sup>3</sup>.

*Cette réflexion a été complétée après la rencontre par les éléments suivants :*

*Le Conseil d'Etat au cas d'espèce, a préalablement constaté que les décisions individuelles concernées, relatives au traitement automatique du retrait des points du permis de conduire :*

---

<sup>3</sup> Un tel procédé mécanique (tel qu'impression d'une image scannée, utilisation d'un tampon, ou d'une machine à signer) n'est qualifiable ni de signature manuscrite ni de signature électronique.

- *faisaient l'objet d'un traitement garantissant la fiabilité des données (mise en œuvre d'une chaîne de confiance sécurisée) lors du recueil des éléments les fondant et des étapes successives du processus;*
- *ne nécessitaient aucune appréciation au cas par cas (compétence liée<sup>4</sup>);*
- *enfin, l'intégralité des droits d'information (notamment droits de recours) des intéressés était respectée (preuves à la charge de l'administration).*

Dans l'attente des textes permettant en toute sécurité de simplifier les modalités applicables aux actes administratifs soumis à l'obligation de signature, il est actuellement recommandé de réserver les procédures coûteuses permettant de garantir au long cours la valeur probatoire des signatures électroniques, au profit des seuls actes comportant des enjeux juridiques et financiers, majeurs et de long terme (analyse de risques au cas par cas).

Pour les données moins critiques, il demeure que, devant le juge administratif, la preuve est libre. Cela lui permet notamment d'accepter de forger son « intime conviction » à partir seulement des « faisceaux d'indices » que l'administration produirait.

## **3 ASPECTS TECHNIQUES**

### **3-1 Cloisonnement des données**

#### **3-1-1 Réflexion du groupe projet SAEM**

De la même manière, la question du cloisonnement des données de chaque déposant au sein d'un opérateur mutualisé nécessite d'être clarifiée : l'étanchéité physique des espaces de stockage de chaque partenaire est-elle indispensable, car dans une telle hypothèse, cela limiterait l'utilité des démarches actuelles de mutualisation ?

#### **3-1-2 Discussion avec le SIAF**

La délégation rappelle qu'il n'existe pas d'exigence imposant un cloisonnement physique pour l'obtention d'un agrément. Le choix peut être fait d'un cloisonnement physique ou logique. L'essentiel est de mettre en œuvre des mesures propres à assurer l'étanchéité et la réversibilité des données et de soumettre le dispositif retenu à un audit de sécurité.

Remarque : le cloisonnement physique n'est exigé pour l'agrément que si le cloisonnement logique n'est pas suffisant ou si c'est un obstacle à la réversibilité future.

### **3-2 Choix des identifiants des collectivités**

#### **3-2-1 Réflexion du groupe projet SAEM**

La norme ISAAR(CPF) offre la possibilité, dans son élément 5.1.6 « Numéro d'immatriculation des collectivités », d'enregistrer « tout numéro officiel ou tout autre identifiant de la collectivité (par exemple un numéro d'enregistrement des entreprises) » mais

---

<sup>4</sup> De jurisprudence constante : le juge refuse d'annuler pour vice de forme une décision en compétence liée puisque l'administration ne pouvait pas ne pas la prendre



elle ne donne aucune règle pour la construction des identifiants de collectivités. De même, la rédaction des profils SEDA impose la mise en place d'un identifiant pérenne à intégrer au niveau de la balise <entityId>. Il est actuellement recommandé d'utiliser à ce titre le numéro SIRET des collectivités. Toutefois, cet identifiant ne semble pas le plus approprié pour garantir la pérennisation de cette information et l'interopérabilité entre les différents systèmes applicatifs. Les mêmes réserves s'appliquent à l'exposition sur le WEB.

A cet égard, quelle est la position du SIAF concernant le code international normalisé des noms, défini par la norme ISO 27729:2012 -- *Information et documentation – Code international normalisé des noms (ISNI)* qui pourrait constituer un candidat plus pérenne ?

### **3-2-2 Discussion avec le SIAF**

Bien que les codes SIREN et SIRET soient inscrits dans le volet sémantique du RGI, ils ne sont valables que pendant la durée vie des organismes et ne s'appliquent ni aux individus ni aux services internes des collectivités. Par ailleurs, ils sont gérés au niveau français et ne peuvent donc pas être facteur d'interopérabilité au niveau international. Les limites des codes SIREN et SIRET ont conduit le SIAF à s'intéresser au Code international normalisé des noms ou ISNI, qui permet d'identifier au niveau international, les identités publiques de personnes ou de collectivités. Une base gérée de manière centralisée est déjà accessible au public. Par ailleurs, le portail européen des archives étudie l'implémentation de l'ISNI pour les producteurs. Enfin, la France est un acteur important, tant dans le système de gouvernance que dans l'établissement des règles d'attribution des numéros ISNI. Une solution pourrait consister à lier de manière rationalisée les systèmes d'identification SIRET/SIREN et ISNI en amont, le descripteur entityID dans EAC-CPF étant répétable et typable.

Le SIAF propose de solliciter la Direction générale des patrimoines du ministère de la Culture pour adhérer à l'ISNI et devenir autorité d'enregistrement pour les identifiants.

## **3-3 Cotation et/ou nommage des archives électroniques**

### **3-3-1 Réflexion du groupe projet SAEM**

Les environnements de l'archivage papier et de l'archivage numérique étant très différents, un certain nombre de pratiques professionnelles sont difficilement transposables. C'est en particulier le cas de la cotation. La série W, réglementaire pour les archives contemporaines, est-elle opérante pour les documents électroniques ? Si tel est le cas, selon quelles modalités ? Dans l'hypothèse inverse, quel identifiant utiliser tant pour l'archivage intermédiaire que pour l'archivage définitif dans le domaine numérique ?

### **3-3-2 Discussion avec le SIAF**

Les circulaires existantes sur les cadres de classement et modalités de cotation ne sont pas adaptées aux besoins en matière de cotation pour l'archivage électronique. Il faut privilégier l'utilisation d'identifiants pérennes de type Ark dans les systèmes d'archivage électronique. Sur ce point, une information à l'ensemble du réseau est envisagée par le SIAF.

### **3-4 Audit du système**

#### **3-4-1 Réflexion du groupe projet**

La grille d'audit réalisée pour évaluer la conformité du système vis-à-vis de l'OAIS, de la norme NF 42-013 et de la grille d'agrément du SIAF a été présentée à la délégation. Il en ressort qu'environ 40 % des exigences sont couvertes, environ 30 % restent à auditer et 30 % ne sont pas satisfaites actuellement.

#### **3-4-2 Discussion avec le SIAF**

La délégation attire l'attention du groupe projet sur la parution en 2013 d'une nouvelle norme de certification des systèmes d'archivage électronique (NF 461) regroupant une liste synthétique des exigences à remplir.

### **3-5 Evolution des logiciels**

#### **3-5-1 Réflexion du groupe projet**

Le groupe projet a relevé les besoins d'évolutions du logiciel AGAPE et a interrogé la délégation sur les capacités du SIAF à les prendre en charge (prise en compte du format MEDONA notamment).

De même, après discussion avec ADULLACT, il est apparu nécessaire de refondre as@lae pour supprimer l'adhérence avec le SEDA et faire évoluer le modèle de données notamment.

#### **3-5-2 Discussion avec le SIAF**

Le SIAF a accepté le principe que l'ADULLACT :

- reprenne et fasse évoluer l'outil AGAPE ;
- s'engage dans une refonte d'as@lae (potentiellement en collaboration avec le groupe projet), en parallèle de la version existante, qui pourrait entrer dans le cadre de l'appel à projet proposé par le SIAF.

Par ailleurs, le SIAF informe de la publication du schéma EAD prévue en mai 2014 et de la norme MEDONA qui fournit un schéma de description standardisé (ou ontologie) pouvant faire référence à l'EAC et l'EAD et facilitant le partage d'information

Ce point confirme la nécessaire refonte d'as@lae, actuellement basé exclusivement sur le SEDA.

## **4 INSTANCES D'ÉCHANGES PROFESSIONNELS**

### **4-1 Réflexion du groupe projet SAEM**

La complexité et le caractère novateur de l'archivage électronique engendrent un fort besoin d'échanges professionnels basés sur les expériences en cours. Le SIAF pourrait-il proposer un lieu d'échanges de ce type ?



## 4-2 Discussion avec le SIAF

Une réorganisation récente des services de l'Etat a réuni la Direction Interministérielle des Systèmes d'Information et de Communication de l'Etat (DISIC) et la Direction Interministérielle pour la Modernisation de l'Action Publique (DIMAP) au sein du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) qui regroupe l'ensemble des services en charge de la politique de modernisation de l'Etat. Dans ce contexte, a également été créée l'Instance Nationale Partenariale (INP), regroupant des associations d'élus et des représentants des différentes instances de l'Etat impliquées dans les questions de dématérialisation des démarches administratives.

Au sein de l'INP, le groupe constitué sur l'archivage électronique, pourrait fournir un cadre adapté pour les échanges d'expériences demandés. Le SIAF propose d'organiser une rencontre à Paris d'ici l'été 2014.