



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat Général

DIRECTION DE LA MODERNISATION
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

SERVICE DE LA MODERNISATION
DE L'ACTION PUBLIQUE

Affaire suivie par :
Magali Debatte
Tél : 01 40 07 67 65
magali.debatte@interieur.gouv.fr

Réf: 16-002077-D

Paris, le 12 FEV. 2016

Le ministre de l'Intérieur

à

Mesdames et Messieurs les préfets

- OBJET :** Saisine par voie électronique (SVE) : complément à la note du 15 octobre 2015 sur les modalités de mise en œuvre au niveau territorial
- REF. :** Décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 pris en application de l'article 4 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiée
- ANNEXES :** 2 fiches techniques

Les dispositions de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiée qui prévoient la saisine généralisée de l'administration par voie électronique sont entrées en vigueur pour l'État et ses établissements publics à caractère administratif le 7 novembre dernier.

Les modalités de leur mise en œuvre au niveau territorial font l'objet de l'instruction du 15 octobre 2015 citée en référence. La présente note a pour objet de compléter les informations déjà données, en réponse aux questions posées par les préfetures lors des visioconférences organisées dans le cadre de l'accompagnement de la mise en place du SVE.

Vous trouverez ci-joint deux fiches techniques qui viennent préciser la portée juridique de la saisine par voie électronique de l'administration et de ses exceptions ainsi que la politique d'archivage à conduire pour les documents électroniques.

Ces annexes techniques destinées à vos services doivent appeler votre vigilance sur deux points.

Le premier concerne l'interprétation par les services du périmètre des saisines par voie électronique par rapport au « décret d'exceptions ». Je vous invite, comme le précise la première annexe, à ne pas restreindre la portée juridique de la saisine par voie électronique. Les démarches soumises à exceptions faisant l'objet d'une liste limitative prévue par décret, toute autre demande, quelle que soit sa nature, peut faire l'objet d'une demande à l'administration par voie électronique.

Le second point a trait aux modalités d'archivage numérique des données relatives aux démarches accomplies par voie électronique. L'annexe II présente les conditions à respecter dans l'attente d'outils juridiques et techniques adaptés. Le principe est de limiter les impressions sur papier des demandes par voie électronique, en vue de leur conservation ou de leur versement aux archives. Vos services sont invités à utiliser l'outil de gestion électronique de courriers (GEC) sur lequel s'appuie la SVE (GEC-MAARCH) comme système d'archivage courant des dossiers constitués suite à la SVE, dans l'attente de pouvoir équiper les préfectures d'une gestion électronique des données, chantier qui constitue l'une de mes priorités dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération.

Mes services sont à votre disposition pour toute question relative à la mise en œuvre de ces instructions.

Le préfet, secrétaire général,



Denis ROBIN

ANNEXE I

Le champ d'application de la saisine par voie électronique (SVE)

I.1 La portée juridique de la saisine par voie électronique et des exceptions à la SVE

En application de l'article 3 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 qui modifie l'article 4 de l'ordonnance du 8 décembre 2005, un usager a la possibilité de saisir l'administration par voie électronique pour lui adresser une demande d'une part, une déclaration, un document ou une information d'autre part ou de répondre à l'administration par la même voie.

Cette possibilité s'entend de toute demande, quelle que soit sa nature (autorisation, information, renseignement, recours gracieux ou hiérarchique...) ou son objet. Elle s'étend donc bien au-delà des seules demandes tendant à une décision implicite ou explicite.

De la même manière, une déclaration, un document ou une information peuvent être adressés à l'administration par voie électronique quel que soit leur objet.

La SVE connaît toutefois deux séries d'exceptions :

- les envois abusifs ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité du système d'information de l'administration. Un envoi abusif se définit par « son nombre, son caractère répétitif ou systématique ». Mais la jurisprudence admet qu'un envoi peut aussi être abusif par nature, l'abus relevant alors d'éléments objectifs tels qu'une demande visant à obtenir des documents déjà en possession du demandeur, s'appuyant sur un faux ou reposant sur une fraude.

- les démarches faisant exception à la SVE en application de l'article 4 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiée pour des motifs d'ordre public, de défense et sécurité nationale, de nécessité de comparution personnelle de l'utilisateur ou de bonne administration.

C'est ainsi que 15 décrets en conseil d'État publiés au JORF du 6 novembre 2015 identifient ces exceptions. S'agissant du ministère de l'Intérieur, c'est le décret n° 2015-1423 du 6 novembre 2015 qui précise ces exceptions. Les exceptions concernent 140 démarches à titre permanent et 5 démarches à titre provisoire. Sur les 140 exceptions permanentes, 63 sont justifiées par des motifs d'ordre public, 48 par des motifs de comparution personnelle et 29 par des motifs de bonne administration (nécessité de production d'originaux ou risque de demandes abusives).

Vous noterez que certaines des démarches recensées ne relèvent pas de votre compétence mais de celle de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, d'établissements publics tels que l'OFII, l'OFPPA, mais aussi des maires agissant en tant qu'agents de l'État.

Pour chacune des démarches recensées, l'exception à la SVE concerne :

- les demandes des usagers quelle que soit leur nature (autorisation, information, renseignement, recours gracieux ou hiérarchique ...);

- les déclarations, documents et informations adressés par l'utilisateur dans la mesure où ils se rattachent aux démarches elles-mêmes exclues.

L'exception s'applique donc à une démarche dans sa globalité et non aux seules demandes conduisant à une décision implicite ou explicite.

I.2 La limite des exceptions à la SVE

L'inscription d'une démarche sur la liste des exceptions à la SVE ne doit en aucun cas conduire à une régression du service d'ores et déjà offert aux usagers. Ainsi, lorsqu'une démarche de ce type compte une ou plusieurs étapes se réalisant déjà par voie électronique, cette possibilité doit être maintenue.

Il en est ainsi par exemple pour les pré-demandes en ligne de passeports ou la prise de rendez-vous en ligne pour la délivrance de passeports ou de certificats d'immatriculation de véhicules.

Dans de tels cas, le téléservice qui permet de faciliter la réalisation de la démarche par l'utilisateur n'est pas soumis aux obligations imposées par le décret n°2015-1404 du 5 novembre 2015 relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (notamment l'obligation d'émettre un accusé d'enregistrement électronique, suivi dans un délai maximal de 7 jours d'un accusé de réception électronique).

I.3 Les cas particuliers

I.3.1 Droit d'accès et de rectification des fichiers du ministère de l'intérieur relevant de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978

L'exercice de ce droit fait partie des exceptions à la SVE pour des raisons d'ordre public. Les demandes d'accès et de rectification des données contenues dans les fichiers du ministère de l'intérieur doit donc s'exercer autrement que par voie électronique.

Les fichiers concernés sont de deux types :

- les fichiers qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique. Pour de tels fichiers, le droit d'accès et de rectification ne s'exerce directement auprès du gestionnaire du fichier que pour les « informations dont la communication ne mettrait pas en cause les fins qui leur sont assignées ». Pour les autres informations, le droit d'accès est indirect et s'exerce auprès de la CNIL ;
- les fichiers qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales et pour lesquels le droit d'accès et de rectification s'exerce directement auprès du gestionnaire du fichier.

La plupart des fichiers du ministère de l'Intérieur relevant de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 sont gérés soit au niveau central par la direction générale de la police nationale ou par la direction générale de la gendarmerie nationale, soit au niveau territorial par les commissariats de police ou les brigades de gendarmerie.

Un certain nombre de ces fichiers sont gérés par les services préfectoraux. C'est le cas du fichier concernant la sécurisation et le contrôle des accès aux locaux relevant des préfectures (arrêté du 14 août 2014) ou du fichier de gestion automatisée des demandes d'autorisation d'installer des systèmes de vidéo protection (arrêté du 1er juin 2010). S'agissant de ce dernier fichier, c'est un téléservice offert aux usagers et donc par nature éligible à la SVE. Seul le droit d'accès et de rectification aux données qu'il contient ne peut s'accomplir par SVE.

I.3.2 Autorisations d'ouverture de casinos et cercles de jeux et d'exploitation de jeux

Ces autorisations sont délivrées par le ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos. Le dossier portant demande d'autorisation d'ouverture ou d'exploitation de jeux est transmis aux services préfectoraux (sous-préfecture ou préfecture) par la mairie (casinos) ou l'exploitant (cercles). Le préfet transmet ce dossier revêtu de son avis motivé au ministre de l'intérieur. Ces démarches figurent dans la liste des exceptions à la SVE. Cette exception concerne les deux niveaux d'instruction.

I.4 Les exceptions temporaires à la SVE

La mise en place d'un téléservice est prévue pour certaines démarches dans un délai de deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du décret du 5 novembre 2015 soit le 7 novembre 2017.

Toutefois, le fait que ces démarches soient inscrites dans la liste des exceptions temporaires à la SVE n'empêche nullement qu'il soit procédé à des expérimentations avant cette date et a fortiori que se poursuivent les expérimentations en cours (comme c'est le cas pour les premières demandes de permis de conduire par exemple).

ANNEXE II

L'archivage des documents reçus par l'administration dans l'application MAARCH au titre d'une saisine par voie électronique

D'après le Code du patrimoine (CdP), les archives publiques sont constituées par l'ensemble des documents, numériques ou papier, quelle que soit leur date, produits ou reçus par toute personne publique ou privée chargée d'une mission de service public, dans l'exercice de son activité (CdP, art. L211-1 et 4). En conséquence, un document est archivé dès sa création et les archives publiques sous format numérique doivent être traitées selon les mêmes règles que les archives sur support papier.

Il faut aussi noter qu'au sens du CdP (art. L211-1), l'administration réceptrice d'un document est considérée comme l'« administration productrice » de l'exemplaire reçu. Elle est de ce fait responsable de sa conservation conformément aux obligations en vigueur qui incombent au service producteur en vertu de l'article L212-4 du CdP.

II.1. Cadre général de la gestion des archives publiques

II.1.1. Régime de protection des archives publiques

Les documents reçus sous forme numérique par la SVE sont donc des archives publiques. De ce fait, ils jouissent du régime de protection des archives publiques : ils sont imprescriptibles et ne peuvent être détenus sans droit, ni titre (CdP, L212-1).

Ils sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'administration des Archives de France, c'est-à-dire, pour les préfectures et les directions départementales interministérielles (DDI), du directeur des Archives départementales¹.

Les droits et devoirs des services producteurs à l'égard de ces documents sont définis par un corpus législatif et réglementaire constitué par le livre II du Code du patrimoine et des circulaires ministérielles, complété d'un ensemble de textes relevant du droit souple. L'articulation entre ces différents textes est synthétisée dans le *Référentiel général de gestion des archives* (R2GA) publié sous l'égide du Premier ministre². Le Service interministériel des Archives de France (SIAF) du ministère de la Culture et de la Communication est chargé de l'élaboration de corpus³. En cas de non respect des obligations qui leur incombent, les services producteurs s'exposent à des sanctions pénales (CdP, art. L214-3 et 4).

1 Les modalités d'exercice du contrôle scientifique et technique sont définies par les mesures de simplification DGP/SIAF/2013/005 du 31 octobre 2013 [en ligne : <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/records-management-et-collecte/chrono-circulaires/administration/dgp-siaf-2013-005>].

2 <http://www.gouvernement.fr/referentiel-general-de-gestion-des-archives>.

3 Toutes les instructions de gestion et de sélection des archives publiques sont disponibles sur le site internet du SIAF : <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/records-management-et-collecte/chrono-circulaires/>.

II.1.2. Conservation des documents issus de la SVE par les services instructeurs

Conformément à l'article R212-13 du CdP, les durées d'utilité administrative (DUA) des dossiers constitués suite à la SVE (c'est-à-dire les durées pendant laquelle ces dossiers doivent être conservés par le service pour le traitement des affaires en cours ou pour permettre sa défense en cas de contentieux) sont fixées par accord entre l'administration concernée et l'administration des Archives de France. La mise en œuvre de la SVE ne change en effet pas les règles applicables en matière de conservation des dossiers puisqu'elle n'implique que la dématérialisation des modalités de saisine. La durée d'utilité administrative dépendra de chacune des procédures initiées par la SVE : les règles de gestion des dossiers ne peuvent être identiques pour tous les dossiers du fait de la réglementation différente qui encadre chaque procédure.

Les données à caractère personnel contenues dans les documents d'archives publiques ne dérogent pas à ces règles⁴. L'arrêté du 23 décembre 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Saisine par voie électronique de l'administration » (SVE) ne définit dans son article 3 que la durée de conservation des données à caractère personnel identifiant les usagers sur le serveur d'échange : il ne s'applique pas aux documents reçus via la SVE par les préfetures et les DDI. Il convient donc de s'assurer que toute durée de conservation des données à caractère personnel⁵ qui aurait été déclarée par le service producteur à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est cohérente avec la DUA décidée en accord avec l'administration des archives.

II.1.3. Sort des documents à l'issue de la DUA : versement aux archives départementales ou destruction

Une fois la DUA dépassée, les dossiers constitués suite à la SVE sont soit détruits, soit versés aux archives départementales s'ils présentent un intérêt public, historique, statistique ou scientifique.

Cette sélection, prévue aux articles L212-2 et L212-3 du CdP, est déterminée par accord entre l'administration concernée et l'administration des Archives de France. Les documents voués à la destruction ne peuvent l'être qu'après obtention de l'autorisation préalable du directeur des Archives départementales dans les conditions prévues à l'article R212-14 du CdP.

II.1.4. Règles à appliquer pour DUA et sort final

Le Service interministériel des Archives de France et le ministère de l'Intérieur conviendront dans un texte à venir des DUA et sorts finaux à appliquer nationalement par l'ensemble des préfetures. Dans l'attente de ces dispositions, les services sont invités à appliquer les recommandations exposées ci-après (II.2.) et à continuer à appliquer les règles déjà convenues avec les directeurs des archives départementales.

⁴ Rappelons que les données à caractère personnel contenues dans un document reçu par l'administration n'appartiennent pas à la personne concernée mais relèvent pleinement du régime des archives publiques.

⁵ Il s'agit de la durée mentionnée dans l'article 6, § 5°) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

II.2. Recommandations à mettre œuvre pour l'archivage des dossiers constitués suite à la SVE

Conformément à l'article L212-4 du CdP, il appartient aux préfetures et aux DDI de prendre toutes dispositions utiles, en lien avec les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) et les Archives départementales, pour assurer la bonne conservation des dossiers traités pendant toute la durée d'utilité administrative.

Compte-tenu des fonctionnalités de MAARCH Courrier, l'outil de gestion électronique de courriers (GEC) sur lequel s'appuie la SVE (ci-après désigné GEC-MAARCH), les préfetures sont invitées à l'utiliser comme système d'archivage courant des dossiers constitués suite à la SVE. Pour ce faire, il convient, dans la GECMAARCH, de joindre aux documents initiaux de la saisine tout document complémentaire et la réponse faite au citoyen, afin de conserver en un endroit unique tous les documents attachés à un même dossier. Cet archivage transitoire ne dépassera pas quelques années : la direction de la modernisation de l'action territoriale prévoit en effet de piloter le déploiement d'un outil d'archivage électronique complémentaire capable d'assurer l'archivage électronique de long terme des dossiers soumis à des DUA longues et, au-delà, le versement éventuel au service public d'archives compétent pour l'archivage à titre historique.

Dans le cas où les documents de saisine reçus par la SVE alimentent un autre système de gestion électronique de documents (GED) propre à une procédure particulière, il est souhaitable d'archiver le contenu du dossier dans cette GED, sous les conditions suivantes :

- cette GED doit alors devenir, pour cette procédure, le lieu unique d'archivage non seulement du dossier complet contenant la saisine, les documents complémentaires et la réponse, mais aussi de l'ensemble des dossiers propres à cette procédure ;

- cette GED doit disposer des fonctionnalités appropriées pour conserver les dossiers concernés intègres et lisibles pendant l'ensemble de leur DUA. Au-delà de 10 ans de DUA, il est essentiel d'utiliser un système d'archivage électronique (SAE) conforme à la norme NF Z 42 013⁶.

Le système doit, a minima, permettre de :

- tracer les modifications intervenues sur les documents, pour prouver leur intégrité (ils ne doivent pas pouvoir être modifiés sans raison : la GED ou le SAE doit permettre de tracer les modifications éventuelles intervenues sur les documents) ;

- gérer les DUA des documents et permettre l'application du sort final (destruction contrôlée ou versement aux archives départementales suivant les exigences du Référentiel général d'interopérabilité (RGI)⁷.

⁶ Pour une présentation des fonctionnalités d'une GED et d'un SAE, voir le *Référentiel général de gestion des archives*, octobre 2013, p. 50.

⁷ <https://references.modernisation.gouv.fr/interopabilite>.

Les infrastructures et les logiciels doivent respecter les recommandations du Référentiel général de sécurité (RGS)⁸. Cela implique notamment que les accès au serveur dédié à la conservation des données numériques soient limités.

Dans tous les cas, si des documents sur support papier sont numérisés pour être intégrés dans les dossiers numériques, il convient de s'assurer de la qualité des copies numériques ainsi créées, en suivant les recommandations du vade-mecum du SIAF « *Autoriser la destruction de documents sur support papier après leur numérisation. Quels critères de décision ?*⁹ ». Le directeur des Archives départementales pourra autoriser l'élimination anticipée de documents papier ayant fait l'objet d'une numérisation dès lors que les règles garantissant la qualité de la numérisation et de la conservation des données numériques auront été respectées. En droit administratif et pénal, la preuve est libre et le juge évaluera librement la recevabilité des preuves qui lui sont présentées : les copies numériques de documents papier peuvent être utilisées à titre de preuve.

Quelle que soit la solution adoptée, il est important que chaque dossier soit identifié, classé et daté pour être retrouvé rapidement et que sa DUA soit applicable. Il convient de rappeler que l'existence d'un contentieux gèle l'application du sort final du dossier concerné et modifie sa durée de conservation : en cas de litige, le dossier devra être conservé au minimum tant que le contentieux est en cours et jusqu'à l'extinction des voies de recours.

À l'issue de la DUA, les documents à détruire (support papier comme support numérique) doivent faire l'objet d'un bordereau d'élimination qui est soumis au directeur des archives départementales. Une fois l'autorisation obtenue, l'administration productrice des archives procède à la destruction des documents dans le respect de la réglementation environnementale et de manière à garantir la confidentialité des informations¹⁰.

Les archives dont le versement est demandé par les Archives départementales doivent faire l'objet d'un bordereau de versement. Le bordereau de versement atteste du transfert de la responsabilité de conservation des archives de l'administration productrice vers le service d'archives.

Les bordereaux d'élimination et de versement doivent permettre d'identifier les dossiers concernés. Il convient de prendre l'attache des archives départementales pour se faire communiquer les modèles de bordereaux en usage. L'élimination et le versement des archives électroniques peuvent faire l'objet d'une automatisation par l'emploi du Standard d'échange de données pour l'archivage (SEDA)¹¹.

8 <http://www.ssi.gouv.fr/administration/reglementation/administration-electronique/le-referentiel-general-de-securite-rgs/>.

9 <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/static/7429>.

10 Pour les documents sur support papier, il convient de respecter la recommandation R10 du *Cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques* : « [...] Les documents à détruire peuvent être recyclés, à condition que soit effectuée une dilacération suffisamment fine pour garantir la non lisibilité et la confidentialité des informations. [...] »

11 Pour plus de précisions sur ce format, voir <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/seda/>.