

CIRCULAIRE NOR INT/A/92/00189/C DU 23 JUILLET 1992
Traitement et conservation des documents produits ou reçus par les préfetures

LE MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AUX PRÉFETS, AUX DIRECTEURS DES ARCHIVES DÉPARTEMENTALES

Les services préfectoraux produisent ou reçoivent annuellement de nombreux documents qu'ils doivent conserver dans leurs locaux pendant parfois plus de 10 ans avant de les verser aux archives départementales pour qu'ils y soient archivés. L'obligation de conserver ces documents pour une durée variable en fonction de leur délai d'utilité administrative engendre tant des difficultés de conservation que des difficultés de recherche et de manipulation liées au volume des documents.

L'objet de la présente circulaire est triple :

- rappeler les responsabilités des préfetures à l'égard de leurs archives ;
- définir des règles d'organisation de l'archivage ;
- faire quelques recommandations relatives aux choix des procédés modernes d'archivage.

I. LES RESPONSABILITÉS DES PRÉFETURES À L'ÉGARD DE LEURS ARCHIVES

1.1. La conservation des archives

• La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives fournit une définition très large des archives puisqu'il faut entendre par archives publiques l'ensemble des documents, quel que soit leur support matériel, produits ou reçus par un organisme public.

Cette définition extensive appliquée aux préfetures a pour effet de lier étroitement le traitement des archives et l'activité des services préfectoraux, en confiant à ceux-ci la responsabilité de la gestion de leur fonds d'archives jusqu'à l'archivage définitif dans le service des archives départementales.

La bonne conservation des archives revêt un triple intérêt : celui d'assurer la mémoire du service, celui de justifier l'exercice des droits et l'exécution des obligations de l'Etat (c'est la valeur probante), enfin celui de constituer la documentation historique d'une recherche future.

Ces différents niveaux d'intérêt expliquent la distinction fonctionnelle faite entre les archives courantes, les archives intermédiaires et les archives définitives.

- 1. Les archives courantes :** ce sont les documents opérationnels, utiles au fonctionnement quotidien du service ;
- 2. Les archives intermédiaires :** ce sont les documents qui ont perdu leur caractère opérationnel mais qui possèdent encore une utilité administrative justifiant leur conservation ;
- 3. Les archives définitives :** ce sont les documents, dont l'utilité administrative a cessé, qui constituent le patrimoine des préfetures. Sa préservation et sa connaissance incombent à l'administration des Archives.

La conservation des archives courantes, des archives intermédiaires et des archives définitives est contrôlée par le service des archives départementales (décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979).

La gestion de ces trois catégories d'archives jusqu'à l'acte final de versement définitif aux archives doit être réalisée en concertation étroite avec les services des archives départementales. Il convient de rappeler à cet égard que tout versement aux archives départementales doit faire l'objet d'un « bordereau de versement » et que la collaboration entre les services préfectoraux et les conservateurs du service départemental doit se faire très régulièrement et en amont des choix immobiliers et informatiques que la préfecture peut être amenée à faire.

En effet, lors de la construction ou de la restructuration d'un bâtiment, ou lors d'un réaménagement des services, le directeur des archives a un rôle de conseil en matière d'élaboration de la capacité des locaux nécessaires à l'archivage des dossiers et en matière d'équipement. Lors de l'élaboration de systèmes informatiques de gestion de la procédure administrative (gestion des titres ou des procédures), il peut aider à prévoir les supports d'archivage ainsi que les types d'informations à conserver.

- La bonne conservation des archives suppose en outre que soient fixés les délais d'utilité administrative des documents détenus par les préfectures lorsque ceux-ci ne font l'objet d'aucune réglementation spécifique et récente.

A cet égard, je vous informe que, dans le cadre du plan de modernisation des préfectures, le groupe de travail, chargé par le groupe interservices de modernisation de réfléchir au problème de l'archivage dans les préfectures, a obtenu le concours du ministère de la culture pour faire établir en s'appuyant sur plusieurs services d'archives départementales (notamment celui de la Gironde) des tableaux des délais d'utilité administrative des documents détenus par la préfecture. Etablis en concertation entre les services préfectoraux et le service des archives départementales, ces tableaux seront validés et mis à jour par un groupe de travail interministériel constitué à cet effet puis adressés à toutes les préfectures.

Ils permettront d'opérer de façon méthodique le tri des documents destinés à être versés dans les locaux de pré-archivage, puis dans les services des archives départementales pour archivage définitif.

1.2. La communication et la consultation des archives

Fréquemment se pose aux préfectures la question de savoir quels sont les documents que les tiers peuvent consulter et se faire communiquer.

La communication des archives est régie conjointement par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives (décret d'application n° 79-1038 du 3 décembre 1979) et la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dite « d'accès aux documents administratifs ». Les dispositions de ces deux lois s'appliquent quel que soit le lieu matériel de conservation des archives en cause, services préfectoraux ou archives départementales.

a) La loi n° 78-753 pose le principe du libre accès aux documents administratifs non nominatifs (article 1^{er}) ; pour les documents nominatifs, seule la personne concernée dispose d'un droit d'accès (article 6 bis). L'arrêté du 30 octobre 1980 (J.O. du 22 novembre), complété par l'arrêté du 16 janvier 1990 (J.O. du 9 février), fixe précisément la liste des documents émanant des préfectures et sous-préfectures qui ne relèvent pas du libre accès.

La communication s'effectue sur place ou par reproduction. Le tarif est dans ce cas fixé à 1 franc par page (arrêté du ministre du budget du 28 mai 1980).

En cas de litige entre l'administration et un usager, celui-ci a la faculté de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). La saisine de la CADA est obligatoire avant tout recours contentieux.

b) Les documents qui ne sont pas immédiatement communicables au titre de la loi n° 78-753 sont soumis, par la loi n° 79-18 sur les archives (article 7), à un délai général de libre communicabilité de 30 ans. Ce délai est porté à :

- 60 ans pour les archives de l'administration préfectorale « signalées lors de leur versement dans un dépôt d'archives publiques comme intéressant la sûreté de l'Etat » (décret n° 79-1038) ;
- 100 ans à compter de la date de clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions ;
- 120 ans (à compter de la date de naissance) pour les dossiers personnels ;
- 150 ans (à compter de la date de naissance) pour les documents comportant des renseignements individuels à caractère médical.

Tout usager peut solliciter à titre dérogatoire la consultation d'un document n'ayant pas atteint son stade de libre communicabilité. Le directeur général des archives de France statue sur la demande de dérogation, après avoir recueilli l'avis du service versant.

c) L'accès aux traitements automatisés d'informations nominatives est régi par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui institue un droit d'accès et de rectification au bénéfice de chaque personne concernée. La délivrance d'une copie-papier donne lieu à perception d'un droit de 20 francs, fixé par arrêté du 23 septembre 1980 (J.O. du 12 octobre).

2. RÈGLES D'ORGANISATION DE L'ARCHIVAGE

Il s'agit ici de rappeler quelques règles simples d'organisation des archives courantes et des archives intermédiaires qui garantissent leur bonne gestion.

2.1. Les archives courantes

Il peut être utile qu'un groupe de travail associant les directions, voire les bureaux de la préfecture se réunisse régulièrement pour évoquer les difficultés rencontrées dans l'organisation de l'archivage et trouver des solutions appropriées. C'est dans ce cadre que les compétences du service des archives départementales peuvent être utilement sollicitées.

2.2. Règles relatives aux archives intermédiaires

Il est important que ces dernières soient purgées des documents qui sont dénués d'utilité administrative pour alléger leur volume. En effet, le logement de ces archives est souvent difficile : dans les meilleurs cas, il se fait dans des locaux de pré-archivage : dans les situations les plus délicates, il se fait dans les locaux mêmes de la préfecture sans qu'ait été prévu un véritable lieu de stockage présentant les garanties d'espace et de sécurité nécessaires.

Enfin, fréquemment, ces archives intermédiaires sont confiées aux services des archives départementales alors qu'elles n'ont souvent pas vocation à être conservées par ceux-ci (ex. : cartes nationales d'identité, passeports).

Un double effort est nécessaire pour remédier à cette situation : d'une part, un effort d'organisation dans la préparation des dossiers susceptibles d'être pré-archivés ou archivés (élimination des documents inutiles) d'autre part, un effort d'aménagement mobilier pour libérer l'espace nécessaire au pré-archivage des dossiers, lorsque celui-ci se révèle impossible dans le service des archives départementales ou dans un centre de pré-archivage.

Il est rappelé que toute élimination d'archives publiques est subordonnée à la délivrance d'un

visa par le service des archives départementales.

En annexe à la présente circulaire sont rappelées les principales normes techniques et dimensionnelles qui ont été fixées par la direction des archives de France et dont il doit être tenu compte lors des aménagements de locaux destinés à l'archivage.

3. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CHOIX DES PROCÉDÉS MODERNES D'ARCHIVAGE

Les procédés modernes d'archivage n'ont pas pour seul objet de faciliter le stockage des documents. Ils concernent aussi la recherche et la gestion documentaire ; c'est pourquoi ils tendent de plus en plus à concilier facilité de stockage, rapidité de la recherche, efficacité de la gestion des documents.

Ces procédés paraissent particulièrement justifiés dans le cas de documents sériels volumineux dont la durée d'utilité administrative est courte et qui correspondent à un degré de sécurité juridique limité. C'est ce qu'a notamment prévu la circulaire Culture/Intérieur/Transports du 12 février 1990 s'agissant des cartes grises et des permis de conduire, et la circulaire Culture/Intérieur du 4 mars 1991 relative aux dossiers d'étrangers.

Les deux systèmes d'archivage qui coexistent aujourd'hui, le microfilmage et l'archivage électronique, ont en commun des atouts de taille : le gain de place, la pérennité des documents conservés, la facilité et la rapidité d'accès aux dossiers.

Les expériences entreprises par certaines préfectures en ce domaine ont permis de cerner les avantages et les inconvénients propres à chacun des deux systèmes et de préciser à quelle situation ils sont les mieux adaptés.

3.1. Le microfilmage

Le système a fait ses preuves depuis de longues années. Sa capacité est quasiment illimitée et sa rapidité d'exécution permet une opération de filmage de 6 000 pièces à l'heure.

Très fiable, il permet une gestion centralisée des informations pour toutes les catégories de documents, et offre la possibilité d'étendre les postes de consultation.

Le microfilmage présente cependant quelques inconvénients : manipulation importante des cassettes contenant les films pour les recherches, difficultés liées aux cassures du film, consommables coûteux, nécessité d'un entretien régulier par un personnel spécialement affecté à cette tâche, installation d'un laboratoire.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du système nécessite une remise en cause de certaines habitudes de travail, l'organisation d'une petite équipe de microfilmage devant assurer cette tâche à temps partiel.

Enfin, les opérations d'indexation des films se révèlent lourdes et justifient l'acquisition d'un nouveau matériel (180 000 F environ) pour aboutir à une automatisation par génération de codes-barres reconnaissables par le système.

3.2. Le disque optique numérique (DON)

Procédé technique nouveau, le disque optique numérique présente l'avantage d'un archivage et d'une consultation depuis un poste de travail, sans déplacement ni manipulation.

La mise en oeuvre de l'archivage électronique est nécessairement moins lourde à gérer puisqu'elle ne nécessite pas l'emploi de techniques de développement de films par une équipe de microfilmage.

Si l'acquisition d'une station équipée du disque optique numérique coûte plus cher qu'une station de filmage, ce surcoût est compensé par de moindres dépenses de consommables.

Toutefois, certains inconvénients existent.

L'absence de standard dans l'état actuel du marché implique une multiplicité de fournisseurs pour un seul et même système, ayant chacun des conditions de garantie et de service après vente différents.

On peut également constater une lourdeur de l'opération de scannérisation (4 secondes par document).

Il semblerait, en outre, qu'un même système ne puisse accueillir des applications différentes trop nombreuses, sans rendre inadaptée la gestion de la recherche assistée par ordinateur (RAO).

De ce fait, le disque optique numérique paraît mieux adapté au traitement d'un volume d'archivage préalablement déterminé et peu sujet à des variations importantes.

*
* *

La réflexion qui précède le choix d'un système d'archivage doit associer les utilisateurs et intégrer la réorganisation des services qu'il suppose.

Le coût de la mise en place d'un système de microfilmage ou d'un système d'archivage électronique est actuellement compris entre 1 MF et 1,3 MF.

La durée qui s'écoule entre la mise à l'étude et la mise en oeuvre opérationnelle peut être longue et dépasse souvent un an, en fonction du nombre de dossiers à saisir.

*
* *

Telles sont les premières indications qu'à l'issue des travaux du groupe de réflexion sur l'archivage, nous souhaitons vous apporter pour améliorer la gestion des archives des services préfectoraux.

Pour le ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture, et par délégation :
Le directeur général des archives de France

Jean FAVIER

Pour le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, et par délégation :

Joël THORAVAL