

Rôle et champ d'application de la législation archiviste

Carol Couture¹

Resumo

Trata-se de um artigo que explora os problemas da legislação arquivística em escala internacional. Foi inicialmente apresentado como uma conferência, realizada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, no dia 23 de outubro de 1998. O autor aborda o problema dos imensos recursos informacionais, depositados nos arquivos de nossos dias, frente as dificuldades legais de tratamento destes acervos. Analisa o papel da lei como reguladora das atividades decorrentes da instalação das políticas de arquivo em cada país. Baseia-se em fontes da América do Norte (EUA e Canadá) e européias. Problematisa as dificuldades da lei em relação aos arquivos privados e discute as soluções existentes.

Palavras-chave

informação; legislação; arquivística

Tous s'entendent pour reconnaître comme caractéristique de cette fin de siècle l'augmentation phénoménale de l'information. Ce contexte oblige toute institution, quelle qu'elle soit, à se doter de moyens lui permettant d'organiser, de traiter et d'utiliser efficacement l'information dont elle dispose. Les archives constituent une partie essentielle de cette information.² À ce titre, elles méritent qu'on leur assure des assises légales claires, qu'on leur consacre des ressources et qu'on les fasse bénéficier d'un programme d'intervention structuré menant à la rationalisation de leur organisation et de leur traitement.

La législation archivistique est partie indissociable et première de toute politique de gestion des archives qui, pour un pays, se réalise en une politique nationale d'archives. Tout comme on trouve normal de se doter de politiques en matière de développement économique, d'environnement, d'éducation, de culture ou de loisir, les

¹ Professor titular da Universidade de Montreal

² Couture, Carol, Ducharme, Jacques et Rousseau, Jean-Yves. "L'archivistique a-t-elle trouvé son identité ?" *Argus*, vol. 17, no 2 (juin 1988), p. 51-60.

administrations s'entendent de plus en plus sur la nécessité, voire l'obligation, de développer et d'appliquer des politiques en matière de gestion d'archives. Une telle politique se définit comme étant "une façon concertée et réfléchie de mettre en place les moyens qui permettent d'organiser et de traiter de façon efficace et rentable, l'ensemble des documents que produit une organisation dans le cadre de ses activités."³

Par son impact toujours croissant sur la pratique archivistique, la législation représente un champ d'étude et de réflexion important et complexe. Important parce que la solution de la plupart des problèmes que pose la gestion des archives passe par l'infrastructure législative. Mais aussi complexe, car la problématique que met en place la législation archivistique débouche sur toutes les interventions de l'archiviste. On constate donc le caractère essentiel de la législation archivistique. Elle se situe au coeur même de l'archivistique contemporaine; elle en est le fondement juridique.

En nous demandant d'aborder la législation archivistique, on nous a invité à en faire ressortir le caractère essentiel et à en montrer l'impact. Pour ce faire, nous avons choisi de préciser en quoi et comment la législation archivistique touche les documents et l'information qu'ils renferment, les organismes et les personnes. Après avoir fait ressortir, en première partie, le rôle essentiel que joue la loi d'archives, nous examinerons en deuxième partie, un certain nombre d'éléments dont l'impact est déterminant quant au champ d'application de la législation archivistique. En troisième partie, nous nous intéresserons au contenu proprement dit de la législation archivistique pour cerner en quoi elle touche les documents et l'information, les organismes et les personnes. En conclusion, nous fournirons quelques pistes de réflexion pouvant participer à mieux délimiter le champ d'application de la loi d'archives. Les points que nous aborderons le seront à la lumière des résultats d'une recherche que nous avons poursuivie de juin 1989 à juin 1991, grâce à une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC), Qui consistait en une étude comparative

³ Couture, Carol et Rousseau, Jean-Yves. Les archives au XXe siècle: une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche . Montréal, Secrétariat général, Service des archives, Université de Montréal, 1982, p. 15.

N.B. Ce livre a été traduit en anglais par David Homel, *The Life of Document. A Global Approach to Archives and Records Management* . Montréal, Véhicule Press, 1987, 357p. Il a aussi été traduit en espagnol par Nora Settels Sandahl, *Los Archivos en el siglo XX* . Mexico, Université de Montréal, Secrétariat général/Archivo General de la Nacion, Direccion de Administracion de Documentos del Gobierno Federal, 1988, 434p.

d'impact des législations archivistiques sur les politiques nationales d'archives dans le monde.⁴

Rôle essentiel et contexte d'application de la législation archivistique

L'UNESCO et le Conseil international des archives ont été parmi les premiers intervenants à reconnaître le rôle essentiel de la législation archivistique en publiant un ensemble de textes de lois nationales d'archives dans cinq volumes d'Archivum.⁵ Quand, pour la première fois, cette revue publia les législations archivistiques nationales (1971-1973), il s'est révélé une faiblesse généralisée en ce domaine. Déjà, en 1982, au moment de la mise à jour de la compilation de 1971-1973, on note une amélioration sensible à ce chapitre. Cependant, aujourd'hui encore, plusieurs pays ne disposent pas d'une loi d'archives et voient celles-ci ressortir à des dispositions générales relevant, par exemple, de la défense du patrimoine culturel, des monuments historiques et découvertes archéologiques, quand ce n'est pas du simple droit administratif.

Pourtant, il est indispensable de disposer de textes légaux et administratifs plus spécifiques quant à l'organisation des archives. Sans eux, comment peuvent naître et surtout exister des systèmes et des services d'archives ayant quelque chance de réussite? L'absence de fondements juridiques solides aggrave en outre l'incompréhension dont les archives sont victimes de la part des fonctionnaires et du grand public. Il est donc impérieux de fonder en droit l'exercice exclusif des responsabilités archivistiques. De simples dépendances administratives de l'État, les institutions d'archives deviennent, par l'effet d'une législation formelle, une entité juridique, à l'autorité statutaire solidement établie.⁶ De plus, les mesures législatives consolident la position de l'archiviste qui

⁴ Les résultats de cette recherche ont été publiés dans: Couture, Carol et Lajeunesse, Marcel. *Législation et politiques archivistiques dans le monde*. Québec, Documentor, 1993, 417 pages.

La législation archivistique: I. Europe, 2e partie: Italie - Yougoslavie, in *Archivum*, 19, (1969), Paris, Presses universitaires de France, 1972, 258 pages.

La législation archivistique: II. Afrique, Asie, in *Archivum*, 20, (1970), Paris, Presses universitaires de France, 1972, 243 pages.

La législation archivistique: III. Amérique, Océanie, in *Archivum*, 21, (1971), Paris, Presses universitaires de France, 1973, 239 pages.

Législation archivistique: 1970-1980, in *Archivum*, 28, (1982), München, K. G. Saur, 1982, 447 pages.

⁵ Conseil international des archives. *La législation archivistique: I. Europe, 1ère partie: Allemagne - Islande*, in *Archivum*, 17, (1967), Paris, Presses universitaires de France, 1971, 268 pages.

⁶ Hurley, Christopher. "New archives legislation for Australia" *International Journal on Archives*, vol. 1, no 1 (1980), p. 50.

pourra ainsi faire valoir ses priorités et réclamer des moyens financiers essentiels à la mise en oeuvre d'une politique d'organisation et de traitement des archives qui soit viable et efficace.⁷

Bien sûr, on pourrait soutenir que dans un contexte d'application moins rigide, une action purement administrative, plus facile à établir et proposant de simples lignes directrices serait suffisante. Nous croyons cependant qu'il ne faut pas succomber à cette tentation. La loi d'archives, plus permanente, sera toujours plus viable à long terme que de simples directives ou procédures.⁸ Au même titre que la gestion des ressources naturelles, financières, matérielles ou humaines, la gestion des archives, pour peu qu'on leur reconnaisse une valeur comme véritable ressource nationale, doit s'appuyer sur une législation appropriée.

Cependant, la seule loi d'archives n'est pas tout. Elle doit faire partie de l'ensemble qu'est une politique nationale d'archives dont les composantes sont une législation et une réglementation, des ressources (humaines, matérielles et financières) et un programme d'intervention.⁹ Pour tout pays quel qu'il soit, cette politique doit s'inscrire dans le système national d'information qui, à son tour, doit faire partie du plan national de développement.¹⁰ Il faut se rendre à l'évidence que pour organiser et traiter les archives, il en coûte quelque chose. Il faut accepter de payer le prix et la législation fait précisément partie de ces efforts. Toute hésitation en ce domaine témoigne de la tiédeur relative de la volonté politique et administrative quant aux mesures à prendre.

Éléments qui influent sur le champ d'application de la législation archivistique

Pour bien comprendre et appréhender avec plus de justesse le champ d'application et l'impact de la loi d'archives, il importe d'abord d'examiner un certain nombre de facteurs qui influent directement sur l'ampleur de ce champ d'application et sur les conséquences qu'aura l'application de la loi d'archives sur les documents, les organismes et les personnes.

⁷ UNESCO. Systèmes nationaux d'information: objectifs d'une action nationale et internationale. Paris, UNESCO, 1974, 10e objectif (cité in A.W. Mabbs et al. Institution d'un cadre législatif ...) p. 19.

⁸ Mabbs, A.W., et al. Institution d'un cadre législatif pour la mise en place du NATIS . Paris, UNESCO, 1977, p. 29

⁹ Les composantes d'une politique d'archives sont présentées dans: Couture, Carol et Rousseau, Jean-Yves. Les archives au XXe siècle... p. 18-24.

¹⁰ UNESCO. Systèmes nationaux d'information... 10e objectif (cité in A.W. Mabbs et al. Institution d'un cadre législatif...) p. 19.

Les particularismes nationaux sont les premiers éléments à devoir être considérés. Tel que l'affirme Michel Duchein, la diversité des formes juridiques à travers le monde recouvre des principes archivistiques fondamentaux très comparables d'un pays à l'autre.¹¹ Ainsi en va-t-il, par exemple, du principe de respect des fonds, de la notion de fonds qui en découle et du cycle de vie des documents qui prend appui sur les trois âges et sur les notions de valeur primaire et valeur secondaire. Mais on ne peut, sur cette base, fonder un idéal d'harmonisation trop ambitieux en ce qui concerne la législation. C'est donc à juste titre que plusieurs spécialistes soulignent l'impossibilité d'établir dans l'abstrait un modèle de législation archivistique dont le champ d'application serait universellement valable. La loi d'archives, pour être crédible, applicable et viable, doit être conçue en tenant compte des conditions existant dans chaque pays considéré: constitution de l'état, pratiques administratives, traditions archivistiques, besoins du milieu professionnel et attentes des utilisateurs.¹²

De plus, selon le niveau économique des États et, corrélativement, selon le stade de développement atteint par les infrastructures et services d'archives déjà en place, la planification de l'organisation des archives s'attachera à combler les lacunes ou bien revêtira un caractère plus global. Il ne faut pas oublier non plus les graves problèmes que connaissent les pays économiquement défavorisés en ce qui touche à la mise en place d'infrastructures pour les archives.

Le degré de centralisation des États doit aussi être considéré. Dans les pays de structure fédérale, les modes de contrôle se trouvent répartis entre la législature de l'État fédéral et celles des composantes de la fédération (états, provinces, lander ou autres). Un tel système encourage l'expérimentation de formules législatives et administratives diversifiées et originales, mais en revanche, il en résulte souvent de grandes disparités, voire des incohérences flagrantes dues à un manque de direction centrale et d'orientation d'ensemble. Il faut donc, dans un tel contexte, tendre vers une saine harmonisation des champs d'application qui laisse place au respect des responsabilités respectives et des spécificités de chaque composante de la fédération.

Un deuxième élément dont il faut tenir compte est le degré de volonté dont font preuve les autorités eu égard à l'organisation des archives et l'intensité de l'effort que les

¹¹ Duchein, Michel. "Avant-propos", in Conseil international des archives, La législation archivistique: I. Europe, 1ère partie: Allemagne - Islande, in *Archivum*, 17, (1967), Paris, Presses universitaires de France, 1971, p. 16 et du même auteur, "Introduction: Législation archivistique: 1970-1980", in *Archivum*, 28, (1982), München, K. G. Saur, 1982, p. 24.

¹² Ketelaar, Eric. Législation et réglementation en matière d'archives et de gestion des documents: une étude RAMP accompagnée de principes directeurs. Paris, UNESCO, 1986, p. 1.

archivistes sont prêts à investir pour convaincre le décideur d'aller de l'avant. En effet, pour faciliter l'adoption et l'application d'une nouvelle législation, les gouvernants doivent être convaincus du caractère essentiel d'une politique en matière d'archives, outil indispensable à leur action politique, économique et sociale.¹³ Même si les dirigeants d'un grand nombre de pays reconnaissent l'intérêt que présentent les archives, il revient donc toujours au milieu archivistique de sensibiliser les autorités gouvernementales aux problèmes que pose la gestion des archives et de les aider à préciser le champ d'application de la législation en cette matière.

Le troisième élément veut que la loi d'archives s'insère dans une planification stratégique où archivistes et utilisateurs joueront un rôle essentiel. L'établissement de toute planification relative à l'information, et ceci comprend les archives, suppose une évaluation préalable de la situation nationale qui devra se fonder sur une solide analyse de besoins.¹⁴ Il est bon que le gouvernement soumette ensuite sa politique provisoire à un processus consultatif par lequel archivistes et utilisateurs d'archives se voient associés aux décisions. Cette démarche saura contribuer, d'une part, à la mise en place d'une législation ayant des bases solides et accroître, d'autre part, les chances que celle-ci soit acceptée et appliquée avec tout le sérieux qu'elle mérite. Il est donc hautement souhaitable que l'on tienne compte de l'avis des professionnels concernés qui peuvent, grâce à la connaissance qu'ils ont du milieu et de sa problématique, faire des propositions réalistes quant à la planification de l'organisation des archives. L'expérience démontre, d'ailleurs, que les archivistes et les utilisateurs d'archives peuvent exercer une influence positive sur la teneur de la législation archivistique et il y a lieu de tout faire pour qu'ils y jouent leur rôle.

Comme quatrième élément, il importe de mentionner le degré d'application de la loi d'archives. Trop souvent la législation archivistique, une fois adoptée, reste ignorée en dehors de l'Institution nationale d'archives. Cela s'explique par l'indifférence des services administratifs, dont les finalités ne se conforment pas toujours de façon évidente aux exigences que pose le champ d'application de la loi d'archives, ainsi que par l'ignorance des chercheurs ou du grand public qui ne se prévalent pas suffisamment des droits qu'elle leur garantit. D'où la nécessité de renseigner à la fois les

¹³ Delmas, Bruno. "Archives", in J. H. d'Olier et Bruno Delmas. La planification des infrastructures nationales de documentation, de bibliothèques et d'archives: esquisse d'une politique générale. Paris, UNESCO, 1974, p. 237 et A. W. Mabbs et al. Institution d'un cadre législatif..., p. 27.

¹⁴ Urquhart, D. J. La politique nationale d'information . Paris, UNESCO, 1976.

fonctionnaires sur leurs obligations et le public sur ses droits.¹⁵ Pour les archivistes de plusieurs pays, la loi d'archives est essentielle, mais elle ne saurait remplacer, d'une part, le dynamisme dont ils doivent faire preuve pour sans cesse revaloriser les interventions archivistiques auprès de leurs collègues de travail et auprès du public en général et, d'autre part, leur implication dans l'application de ladite loi.

Le cinquième élément concerne les coûts qu'implique l'application de la loi d'archives. Même fondée en droit, la position des archives demeure toujours fragile et menacée et la seule existence de la loi ne garantit pas son application. La mise en place de mécanismes de contrôle appropriés peut seule assurer le respect des textes de loi. La législation ne doit pas être confondue avec l'action concrète. Elle n'est pas une fin en soi. Il faut également se doter des outils et des moyens financiers proportionnés à l'étendue du champ d'application de la loi, sans quoi les archivistes ne pourront s'acquitter des charges que cette dernière leur confie. En définitive, comme nous l'avons mentionné précédemment, la loi d'archives n'est pas tout, elle doit faire partie de l'ensemble qu'est la politique nationale d'archives qui comprend les moyens nécessaires à la mise en place de ladite politique. Au-delà de la loi d'archives, il faut donc qu'on accorde aux interventions archivistiques les ressources indispensables à son application véritable et complète.

Un sixième élément réside dans la nécessité d'harmoniser et d'unifier l'ensemble des lois qui concernent les notions d'accès et de communication, d'information et d'archives. En plus des lois d'archives, on pense alors aux lois d'accès à l'information et à celles régissant le droit à la vie privée dont les champs d'application respectifs influent nécessairement sur celui de la loi d'archives. L'expérience montre que ces diverses mesures législatives sont souvent ressenties comme d'esprit contraire et difficilement conciliables dans le concret, surtout si le partage des responsabilités entre les diverses instances décisionnelles n'est pas clairement posé. Comment donc installer une pratique administrative cohérente, échappant au cas par cas, à l'arbitraire et à l'empirisme? Pour cela, on peut souhaiter que l'Institution nationale d'archives soit érigée en interlocuteur unique pour tout ce qui concerne les obligations légales en matière de traitement et de

¹⁵ Pareille "publicité" s'avère d'autant plus nécessaire que les textes législatifs omettent trop souvent d'exprimer en toutes lettres les véritables enjeux des mesures promulguées. Par exemple, on ne dira pas explicitement que le projet, à première vue négatif, d'élaguer la paperasserie gouvernementale, vise en réalité à faire place à l'information véritablement utile (Horton, Forest Woody. "The Paperwork Reduction Act of 1980 - reality at last." *Information and Records Management*, vol. 15, no 4 (April 1981), p. 53.)

conservation de documents¹⁶ ou du moins, que l'ensemble des problèmes d'application tombe sous le coup d'une jurisprudence unique et centralisée.

L'échéancier d'application est le septième et dernier élément que nous souhaitons abordé sous cette rubrique. Il ne serait pas réaliste de s'attendre, sitôt promulguées, à une application immédiate et intégrale des lois d'archives. C'est qu'il n'y a guère de panacée en matière de gestion des archives et que, en conséquence, l'application d'une nouvelle législation ne va pas sans une période de tâtonnement et de rodage. La mise en valeur des infrastructures d'archives existantes, puis l'application des fonctions nouvelles prévues par la loi et, finalement, l'accomplissement du système d'archives ne peuvent s'opérer que progressivement.¹⁷ Il faut donc se méfier des calendriers d'application et d'exécution irréalistes qui pourraient décourager les professionnels, miner la crédibilité des interventions archivistiques et réduire la confiance des clientèles que forment les administrateurs, les chercheurs et le public en général.¹⁸

Éléments de contenu de la législation archivistique

Pour mieux appréhender le caractère essentiel et les impacts de la législation archivistique, nous examinerons maintenant le contenu de la loi d'archives qui détermine au premier chef son champ d'application et partant, les documents, les organismes et les personnes qu'elle touche. En effet, la loi d'archives précise les documents sur lesquels elle porte et la façon dont elle les touche quand elle définit les archives; elle identifie les organismes que son application rejoint quand elle traite du contrôle des archives publiques; enfin, elle cerne les organismes et et les personnes touchées quand elle traite du contrôle des archives privées.

Définition des archives et documents touchés par la loi d'archives

Un des rôles essentiels de la loi d'archives est de définir ce que l'on considère comme faisant partie des archives du pays concerné. Ainsi, la loi délimite en quelque

¹⁶ Couture, Carol. "Le traitement des documents et la loi" Archives , vol. 12, no 4 (mars 1981), p.29-30.

¹⁷ Delmas, Bruno. "Archives"... p. 285-303.

¹⁸ Mabbs, A. W. et al. Institution d'un cadre législatif..., p. 43.

sorte le champ d'intervention de l'archiviste et le champ d'application qu'elle veut se donner, eu égard aux documents qui composent les archives. Qu'on aborde les archives par le contenant (type de supports touchés) ou par le contenu (l'information consignée), il faut toujours tenter de se donner une définition le plus large possible de la réalité que recouvrent les archives. Est-il nécessaire d'insister sur l'importance qu'il y a, d'une part, de toucher tous les supports, qu'ils soient textuels ou non textuels pour couvrir entre autres les archives électroniques et, d'autre part, de s'assurer que la loi s'applique à l'ensemble des documents quel que soit leur âge (archives courantes, archives intermédiaires et archives définitives)? On applique ainsi une archivistique globale, intégrée, fondée sur la continuité de la chaîne documentaire et l'unité de l'intervention archivistique qui s'étend de la création des documents jusqu'à leur élimination ou tout au long de la conservation permanente de certains d'entre eux.¹⁹

À ce chapitre, le champ d'application des lois doit être suffisamment précis. Insistons d'abord sur le caractère essentiel que présente la constitution du calendrier de conservation qui permet de rationaliser la conservation de l'ensemble des archives. Il importe aussi d'aller assez loin en matière de "records management". Il faut faciliter l'insertion et l'intégration des interventions de l'archiviste au sein des administrations productrices d'archives. Il faut intervenir sur les archives courantes (classification, repérage, conservation, élimination) qui sont utilisées dans le fonctionnement quotidien de l'administration. Il faut intervenir sur les archives intermédiaires (transfert, entreposage centralisé, conservation, élimination) qui doivent être conservées malgré la diminution de la fréquence de leur utilisation. En définitive, la loi sur les archives doit bien mettre en évidence le double mandat des services d'archives qui a avantage à se situer tant au plan administratif qu'au plan culturel et patrimonial. Plusieurs expériences tendent à démontrer qu'en amont se réalisent, avec le plus d'efficacité, l'organisation et le traitement des archives. C'est en rendant un service à caractère administratif, indispensable à l'institution productrice d'archives que l'archiviste peut, de la meilleure façon et avec le plus de crédibilité, préparer une matière première essentielle à la recherche et voir à la constitution ainsi qu'à la protection du patrimoine documentaire. Inversement, la plus grande qualité de ce patrimoine documentaire, dont la croissance doit donner lieu à une gestion serrée, saura impressionner le décideur qui, impliqué dans

¹⁹ On trouvera une définition et une description de cette approche dans: Couture, Carol, Ducharme, Jacques et Rousseau, Jean-Yves. "L'archivistique a-t-elle trouvé son identité..." p. 56-57.

le processus dès le début, a toutes les chances d'être amené à devoir en reconnaître l'importance et le caractère essentiel.

On s'en rend bien compte, en définissant ce que sont les archives, la loi précise son champ d'application, identifie les documents qui les composent et précise de quelle façon elle intervient sur eux.

Contrôle des archives publiques et organismes touchés par la loi d'archives

En cette matière, il est d'abord souhaitable que la loi d'archives donne une définition claire de ce dont sont constituées les archives publiques afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'étendu des responsabilités qui pèsent sur elles. Cette définition se doit de tenir compte de l'organisation administrative et de la grande diversité des statuts régissant les organismes publics.²⁰ Il est nécessaire de préciser aussi les catégories d'organismes publics auxquels s'applique la loi.²¹ Notons que cela peut être fait par la loi elle-même ou par son décret d'application. Quel que soit le mode de définition adopté, on se donnera toutes les chances d'éviter les omissions en prévoyant d'étendre le contrôle réglementaire aux organismes publics nouveaux ou ayant changé de statut. C'est souvent le cas par exemple des entreprises nationalisées dont la nature juridique reste trop souvent ambiguë en matière d'archives.²² En ce qui concerne les organismes gouvernementaux, la majorité d'entre eux doivent généralement être couverts par la loi d'archives. Selon les pays, les cas d'exception les plus courants sont les ministères de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Police. Quant aux organismes publics extra-gouvernementaux, para-étatiques ou semi-publics, la pratique présente fait qu'en ce qui les concerne, l'application de la loi d'archives est fort variable allant d'un choix de types d'organismes touchés à un choix de types de documents d'archives concernés. Enfin, la loi doit poser l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des archives publiques en principe absolu, faisant d'elles la propriété exclusive de l'État et partant, des organismes qui le composent.

²⁰ Ducrot, Ariane. "Comment fut élaborée et votée la loi sur les archives du 3 janvier 1979." La Gazette des archives, 104 (1er trimestre 1979), p. 32.

²¹ Ketelaar, Eric. Législation et réglementation en matière d'archives et de gestion des documents: une étude RAMP accompagnée de principes directeurs. Paris, UNESCO, 1986, p. 12.

²² Dubosq, Guy. "Les archives françaises: organisation législation, évolution", in Association des archivistes français, Manuel d'archivistique: théorie et pratique des archives publiques en France. Paris, SEVPEN, 1970, p. 81-82.

La gestion des archives courantes et intermédiaires dans les organismes publics

La législation doit poser la responsabilité des administrations pour la gestion de leurs archives courantes et intermédiaires, ce qui implique la désignation, dans chaque service, d'un responsable des archives.²³ Malheureusement, aujourd'hui encore, les fonctions de gestion des archives courantes et intermédiaires sont bien loin de recevoir partout la même attention. Alors qu'en matière d'archives définitives, la loi d'archives poursuit des objectifs éminemment culturels, en revanche les mesures législatives expressément consacrées au "records management" obéiront plutôt à un souci d'économie et d'efficacité gouvernementale.²⁴ Cependant, il ne fait pas de doute que les activités reliées aux archives courantes, intermédiaires et définitives ont avantage à relever d'un même texte de loi, puisqu'elles doivent être prises en charge par une institution d'archives unique dont ce texte porterait création.

Dans certaines situations il pourrait être plus pertinent de faire relever de l'autorité exclusive des administrations créatrices la gestion des archives courantes qui sont alors juridiquement dissociées des archives définitives. En pareil cas, la coopération consultative entre archivistes et administrateurs manque de fondement statutaire. Or les spécialistes sont unanimes à réclamer un resserrement des relations entre les archives et l'administration et à souhaiter que le droit d'inspection sur la gestion des archives courantes soit sanctionné par une législation explicite. La plupart des pays reconnaissent effectivement aux Archives nationales un tel droit de regard sur la création, la conservation et l'élimination des documents dans les administrations publiques, notamment sous la forme de "mission" d'archivistes détachés auprès des ministères.

Il est bon également que les Archives nationales soient autorisées à créer et entretenir des centres où seront entreposées les archives intermédiaires. On a pu déplorer par le passé que ce système pratique ne soit pas assez généralisé, ou que les dépôts intermédiaires ne constituent pas toujours des entités centralisées au statut clairement défini. Aujourd'hui, plusieurs législations nationales affirment expressément

²³ Bautier, Robert-Henri. "Principes de législation archivistique" in Yves Pérotin (dir.), Manuel d'archivistique tropicale ("Le monde d'outre-mer passé et présent", 4e série, "bibliographies et instruments de travail", vol. VII, Paris-LaHaye, Mouton, 1966, p. 42-43.

²⁴ Horton, Forest Woody. "The Paperwork Reduction Act..." p. 10.

l'existence du traitement des archives intermédiaires. Les dépôts de cette sorte devraient dépendre juridiquement des Archives nationales plutôt que de l'administration productrice²⁵. Toutefois, il est logique que l'organisme d'origine reste le propriétaire légal des documents confiés au centre de semi-actifs.

La législation doit aussi préciser qui détient l'autorité pour décider des éliminations, à quel niveau les décisions doivent être appliquées et quels sont les rôles respectifs des Archives nationales et des services publics en matière de tri. On recommande que le pouvoir décisionnel soit remis, soit à une commission de contrôle consultative, soit au ministre de tutelle ou au Directeur des Archives nationales qui trouvera avantage à prendre avis auprès du Conseil des archives ou son équivalent et à s'assurer l'accord du service versant. En tous les cas, une certaine supervision doit être exercée par les Archives nationales qui, seules, peuvent décider de la valeur secondaire (fonction patrimoniale et culturelle) des documents et, par là, déterminer s'ils seront ou non conservés de façon permanente.

Présentement, comme le souligne Roper, les normes régissant la création des documents administratifs ressortissent le plus souvent aux règlements ou aux directives internes.²⁶ Par ailleurs, James B. Rhoads signale quelques normes ISO applicables au format des papiers ainsi qu'au traitement automatisé de l'information, mais aucune norme ISSO ou principe directeur UNISIST au sujet des éliminations de documents.²⁷ Ajoutons qu'une étude RAMP a été consacrée à la qualité des encres et papiers.²⁸

La gestion des archives définitives dans les organismes publics

Toute législation archivistique doit poser en principe le versement obligatoire des documents publics à valeur permanente dont dépend l'accroissement régulier des collections nationales. À cette fin, la première méthode est de fixer un délai général de conservation dans les bureaux (ces règles s'échelonnent présentement entre 5 et 100 ans,

²⁵ Mabbs, A. W., Sewell, P. et Broome, E.M. Institution d'un cadre législatif pour la mise en place du NATIS. Paris, UNESCO, 1977, p. 54.

²⁶ Roper, Michael. Directory of national standards relating to archives administration and records management: a RAMP study. Paris, UNESCO, 1986, p. 12-13.

²⁷ Rhoads, James B. L'applicabilité des principes directeurs de l'UNISIST et des normes internationales de l'ISO à l'administration des archives et à la gestion des documents: une étude RAMP. Paris, UNESCO, 1982, p. 25, 27-28 et 31.

²⁸ Thomas, D. L. Enquête sur les normes nationales relatives aux papiers et encres utilisés par l'administration pour la création de documents: une étude RAMP. Paris, UNESCO, 1986.

50 et 30 ans étant les périodes les plus répandues) et de prévoir la possibilité de versements anticipés ou différés le cas échéant. L'autre façon de procéder est d'appliquer un calendrier de conservation dont les règles constituées pour chaque série ou type de documents prévoient le moment précis ou ce dernier passe aux archives définitives.²⁹

En ce qui a trait à la conservation et à la restauration, même si l'attention portée à cet aspect dans les législations existantes est faible, l'on doit confier aux Archives nationales le soin d'assurer la conservation et la restauration des documents dans un environnement adéquat. Il y a même avantage à ce que la loi stipule expressément les conditions dans lesquelles les documents sont conservés (bâtiments, équipements) et restaurés (ateliers de restauration). Les mesures de sécurité qui s'imposent pourront, quant à elles, être arrêtées par voie réglementaire.

En matière de classification et de description, il suffit d'énoncer les grands principes dans la législation en laissant le détail aux règlements et directives. Il importe en ce domaine que, malgré l'absence de normalisation, les services d'archives publiques soient tenus par la loi de mettre en place des systèmes de classification qui respectent les principes reconnus et de doter leurs fonds d'archives d'instruments de recherche appropriés et répondant à la pratique établie.

Quant à la communicabilité, aspect important, s'il en est eu égard aux archives définitives, plusieurs spécialistes l'ont examiné et ont étudié le champ d'application que doit couvrir la loi d'archives en ce domaine.³⁰ Elle doit d'abord prendre en compte l'existence ou non de législations régissant le droit à l'information et la protection de la vie privée. Ainsi, quand il existe une loi sur l'accès aux documents publics, la communicabilité des archives définitives en dépendra. Il en va de même pour la protection des renseignements personnels quand il existe une loi en cette matière. En l'absence de telles lois, celle régissant les archives doit suppléer. Elle doit alors poser le caractère public des archives publiques et s'attacher à en garantir la communication aux ayants droit. Elle le fera en édictant des règles fondamentales portant sur l'accès aux documents, sur les restrictions qui peuvent être appliquées et sur les mécanismes de dérogation. À la suite de Duchein, les auteurs notent en ce domaine une libéralisation intervenue pendant la seconde moitié du XXe siècle.³¹ Présentement, les délais les plus

²⁹ Couture, Carol et Lajeunesse, Marcel. *Législation et politiques archivistiques...* p. 403-405.

³⁰ Duchein, Michel. *Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP*. Paris, UNESCO, 1983, Annexe1.

³¹ Duchein, Michel. *Les obstacles à l'accès ...* p. 7.

souvent invoqués varient entre 5 et 50 ans avec un délai plus fréquent de 30 ans.³² On peut prévoir des exceptions à la règle mais alors, on le fera avec la plus grande précision possible (protection des intérêts de l'État, respect de la vie privée, etc.).

Contrôle des archives privées: les personnes morales et physiques touchées par la loi d'archives

Par le contrôle qu'elle propose sur les archives privées, la loi d'archives vise les organismes privés, bien sûr, mais aussi les personnes, même si cet aspect n'intervient que dans une très faible mesure comme on le verra ci-après. Dans le passé, les archives privées relevaient souvent de mesures législatives de caractère général relatives à l'exportation des biens culturels, tels les monuments historiques ou les objets d'art. Des mesures plus spécifiques et cohérentes s'imposaient donc afin d'unifier le droit des archives privées. Dans cette perspective, la deuxième consultation d'experts sur le programme RAMP prévoyait l'élaboration d'un cadre juridique et organique pour les institutions d'archives privées, cadre modelé sur celui des archives publiques.³³ Dans les faits, l'étendue effective du contrôle des archives privées varie encore énormément d'un pays à l'autre, même si Ketelaar signale que de nombreuses lois englobent les fonds privés dans leur définition des archives³⁴, ce qui est conforme aux vues prônées dans le Projet de Loi d'archives type (PLAT).³⁵

Il va de soi que la législation ne peut contrôler les archives privées de façon aussi serrée que les archives publiques. Il convient néanmoins de les soumettre à certains droits de contrôle, compte tenu du degré d'autonomie des autorités locales et selon le contexte économique et social du pays. Il peut être envisagé d'interdire ou de limiter leur exportation, particulièrement dans les pays nouvellement indépendants et soucieux de conserver sur leur territoire les sources documentaires de leur histoire. À cet égard, les participants de la 6e CITRA ont préconisé une plus grande coopération internationale visant à signaler aux pays intéressés les fonds privés transférés sans

³² Duchein, Michel. "Introduction: la législation archivistique dans le monde, 1970-1980" in Conseil international des archives, *Législation archivistique: 1970-1980*, München, K. G. Saur, 1982, publié dans *Archivum*, 28, 1982, p. 23; Mabbs et al., *Institution d'un cadre législatif ...* p. 57.

³³ UNESCO. Rapport final / deuxième consultation d'experts sur le programme RAMP (RAMP II), Berlin -Ouest, 9-11 juin 1982, Paris, UNESCO, 1982, p. 23.

³⁴ Ketelaar, Eric. *Législation et réglementation en matière d'archives...* p. 9.

³⁵ Carbone, Salvator et Guêze, Raoul. *Projet de loi d'archives type: présentation et texte. Documentation, bibliothèques et archives: études et recherches*, no 1. Paris, UNESCO, 1971, p. 123.

autorisation.³⁶ Pour sa part, Ketelaar estime qu'une législation conforme à la convention de l'UNESCO de 1970 peut suffire à empêcher l'exportation d'archives privées.³⁷ On peut prévoir une procédure d'enregistrement pour toutes les archives de provenance non publique et les auteurs du PLAT vont même jusqu'à préconiser l'expropriation lorsque le propriétaire ne respecte pas l'obligation de déclarer ses archives.³⁸ Il y a là cependant un danger. En effet, un contrôle trop sévère risque d'entraîner la dissimulation, voire même la destruction d'archives privées. Aussi les mesures incitatives paraissent-elles préférables à la contrainte.

La loi devrait autoriser les Archives nationales à acquérir des archives privées. Malheureusement, les textes en vigueur restent évasifs au chapitre des acquisitions d'archives non-institutionnelles, si bien que les politiques mises de l'avant peuvent manquer de fondement juridique. À cet égard, le concept de "compétence territoriale" avancé par le PLAT prête flanc à la critique par son caractère vague et ambiguë³⁹. Des critères plus précis sont à souhaiter, même si l'on estime que l'archiviste doit conserver une relative liberté de décision. Il peut être utile de conférer aux Archives nationales un droit de préemption sur les archives privées mises en vente, droit qui, selon les conclusions de la 6e CITRA, pourrait faire l'objet de certaines mesures de collaboration internationale⁴⁰. Mais dans bien des cas, il suffirait sans doute aux institutions d'archives publiques de procéder à la reproduction des fonds privés qui les intéressent.

Au chapitre de la communicabilité, les participants au 8e Congrès du CIA ont préconisé l'application des mêmes règles de communication pour les archives publiques et privées.⁴¹ Malheureusement, les mesures de protection des archives privées omettent le plus souvent de régler leur accessibilité. Or l'intérêt grandissant des chercheurs pour l'histoire économique et sociale récente commande un minimum de garantie pour l'accès aux archives privées d'intérêt national, notamment les archives d'entreprises, d'associations et de syndicats. Certains pays tentent d'encourager le transfert de fonds

³⁶ Bautier, Robert-Henri et al. Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives: les archives dans la vie internationale. Paris, Direction des Archives de France, Imprimerie nationale, 1963, p. 147.

³⁷ Ketelaar, Eric. Législation et réglementation en matière d'archives... p. 18.

³⁸ Carbone, Salvator et Guêze, Raoul. Projet de loi d'archives type... p. 200.

³⁹ Carbone, Salvator et Guêze, Raoul. Projet de loi d'archives type... p. 126-127, 132 et 138.

⁴⁰ Bautier, Robert-Henri et al. Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives: les archives dans la vie internationale. Paris, Direction des Archives de France, Imprimerie nationale, 1963, p. 147.

⁴¹ Prasad, S. N. "The liberalisation of access and use", in Conseil international des archives, Actes du 8e Congrès international des Archives (Washington, 27 Septembre-1er Octobre 1976) München, K. G. Saur, 1979, in Archivum, 26, 1979, p. 137-143.

privés aux Archives nationales en permettant aux déposants d'en régler l'accessibilité à leur guise, mais Ketelaar juge préférable de laisser cette prérogative à l'archiviste, considérant que les réticences des déposants comptent peu au regard de l'histoire.⁴² À cet égard, la 10e CITRA a posé que les restrictions de communication formulées par les dépositaires ne devraient jamais revêtir un caractère général et systématique, ni s'étendre au-delà de la vie du propriétaire et de son héritier direct.⁴³ Il faut toutefois se montrer prudent dans la mise en valeur et la diffusion des fonds privés renfermant des documents, sujets au droit de propriété intellectuelle.

Le sort des diverses catégories d'archives privées pourra être arrêté plus en détail par voie réglementaire. Une certaine surveillance pourra s'exercer à l'endroit des archives d'hôpitaux et des archives familiales. En ce qui concerne ces dernières, on doit se montrer soucieux d'éviter la dispersion par le partage d'ensembles historiques, le principe de respect des fonds primant ici les intérêts individuels. De leur côté, les archives judiciaires privées sont parfois mal représentées dans les dépôts d'archives en raison du secret des communications entre l'avocat et son client, qui forme la base du code d'éthique du Barreau. Aussi peut-on souhaiter l'adoption d'une législation autorisant le transfert de certaines de ces archives des cabinets privés vers les Archives nationales, moyennant quelques réserves de communication. Souvent, enfin, les archives des entreprises sont insuffisamment protégées et ne doivent leur sauvegarde qu'aux effets bénéfiques du Code du commerce ou d'autres lois incidentes (loi fiscale, imposition de la plus-value, sociétés anonymes, prescriptions légales, etc.), en dehors de tout but conscient de conservation. Les archivistes d'entreprise ne disposent d'ailleurs pas toujours de l'expertise juridique propre à réduire la part d'empirisme dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de conservation.

La législation archivistique est donc le fondement juridique essentiel de toute politique en matière d'archives. Comme nous l'avons déjà affirmé plus tôt, cette politique doit s'inscrire dans le système national d'information qui, à son tour, a

⁴² Ketelaar, Eric. "L'accès aux archives aux Pays-Bas." *La Gazette des archives*, 130/131, (3e/4e trimestre 1985) p. 201.

⁴³ Bautier, Robert-Henri. "Problèmes concrets posés aux directions d'archives par les projets de libéralisation en matière de communication des documents." in *Conseil international des Archives, Actes de la dixième conférence de la Table ronde des archives (Copenhague 1967)*, Paris, Direction des Archives de France, Imprimerie municipale, 1969, p. 38.

avantage à devenir une composante du plan de développement du pays. Dans un tel contexte, les archives seront une véritable ressource informationnelle à la condition cependant qu'on leur accorde l'attention voulue.

Les principaux problèmes qui se posent dans le domaine de la législation archivistique ont souvent à voir avec le degré de volonté qu'ont les décideurs, eu égard à l'application de ladite législation. En cela, la plus grande précision est essentielle quant aux documents, aux organismes et aux personnes touchés. Pour qu'une volonté d'application existe, il est primordial que la définition des documents visés soit la plus large possible de façon à couvrir tous les supports et l'ensemble du cycle de vie des archives. Quant aux organismes, la loi d'archives doit en fournir une liste complète en même temps qu'elle doit prévoir comment et en quoi elle les touche. Enfin, même si les personnes ne sont visées que dans une moindre mesure par les lois d'archives, cela n'empêche pas qu'il faille décider des modes précis selon lesquels elles sont visées.

En définitive, quels que soient les documents, les organismes ou les personnes visés et quelle que soit la façon dont elle les touche, la loi d'archives saura devenir la colonne vertébrale de la politique en matière d'archives à la condition que son champ d'application ait été clairement établi. Par contre, sans cela, elle sera inopérante et tombera rapidement dans l'oubli.