



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Délégué interministériel aux archives
de France

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL AUX ARCHIVES DE FRANCE

COMPTE RENDU

Séance en date

du 23 mars 2022

Membres du comité présents

- Jean-François HEBERT, délégué interministériel aux archives de France (DIAF) et directeur général des patrimoines et de l'architecture, président du comité
- Françoise BANAT-BERGER, cheffe du service interministériel des archives de France (ministère de la culture), chargée du secrétariat du CIAF
- Nicolas CHIBAEFF, directeur des archives diplomatiques (ministère de l'Europe et des affaires étrangères)
- Dominique ESPINASSE, cheffe de la délégation des patrimoines culturels (ministère des armées, direction des patrimoines, de la mémoire et des archives) représentant Sylvain MATTIUCCI, directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives (ministère des armées)
- Alexandre MOREAU, sous-directeur du cadre de vie, représentant Hubert GICQUELET, chef du service de l'immobilier et de l'environnement professionnel (secrétariat général des ministères économiques et financiers)
- Benjamin THOMAS-DESROSIERS, représentant Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales (ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales)
- Isabelle BONNELIE, directrice de projet, représentant Thierry LAMBERT, directeur interministériel de la transformation publique

Excusé

- Xavier ALBOUY, directeur interministériel du numérique par intérim

Experts et invités

- Frédérique BAZZONI, cheffe du bureau de la protection du patrimoine archivistique (SIAF)
- Martin CHAMPION, chargé de mission secret de la défense nationale, SSI et sûreté (Archives nationales)
- Bastien CHASTAGNER, chef du bureau de l'accès aux archives et de l'animation du réseau (SIAF)
- Nathalie GENET-ROUFFIAC, cheffe du service historique de la défense (ministère des armées)
- Jean HENNET, conservateur du patrimoine, service historique de la défense (ministère des armées)
- Catherine JUNGES, sous-directrice de la collecte, de la conservation et de l'archivage

électronique

- Claire MARTIN, cheffe du service des archives économiques et financières des ministères économiques et financiers
- Claude de MOREAU de GERBEHAYE, Archives d'État en Belgique (en visioconférence)
- Bruno RICARD, directeur des Archives nationales
- Isabelle RICHEFORT, directrice adjointe des Archives (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères)
- Bernard WILKIN, Archives d'État en Belgique (en visioconférence)

Retour sur la remise à la France par les Archives de l'Etat en Belgique de documents d'archives publiques le 5 octobre dernier et les perspectives de coopération internationale, par Bernard Wilkin (Archives de l'Etat à Liège), Frédérique Bazzoni (SIAF) et Claude de Moreau de Gerbehaye (Archives générales du Royaume en Belgique)

Bernard Wilkin signale que de nombreux particuliers détenant des pièces d'archives connaissent mal la législation belge – similaire à la législation française. Il a donc semblé important d'agir pour éviter qu'un patrimoine représentant des milliers de pages soit mis sur le marché illégalement.

Une veille systématique est mise en œuvre, laquelle s'appuie sur des recherches largement automatisées. La stratégie se décline en trois temps, dont les deux premiers sont systématiquement mis en œuvre, indépendamment de la valeur supposée des archives : il s'agit d'abord de contacter directement les vendeurs, en premier lieu par un courrier de rappel de la législation. Cette première étape donne généralement des résultats satisfaisants et permet d'éviter un certain nombre de procédures judiciaires. A défaut de réponse, un second courrier au ton plus répressif est adressé – avec un rappel de la jurisprudence et des peines encourues. Cette forme d'intimidation produit aussi des effets. En cas d'échec et après avoir mesuré le rapport entre la valeur des documents et le coût de procédure pour l'Etat, un dépôt de plainte est effectué auprès des services de polices. Trois plaintes sont actuellement en cours.

Dans le cas d'archives françaises, la Belgique revendique les documents pour les restituer par la suite. En cas d'absence de conciliation avec le vendeur, il faut une intervention de la France pour engager une action judiciaire.

En parallèle, sont menées d'autres actions, par exemple auprès des commissaires-priseurs ou lors de bourses aux livres – la dernière en date ayant concerné une bourse aux livres d'amateurs du Second Empire. A cette occasion, près d'une centaine de documents ont été saisis, dont la moitié de documents français qui seront restitués à la France.

La communication est de plus en plus rodée. Les opérations font l'objet d'annonces ou de comptes rendus dans la presse. Cela conduit parfois des particuliers à restituer volontairement des archives. Certains retours importants sont anonymes par crainte d'un « *naming and shaming* ». En 2021, des milliers de documents ont été récupérés, principalement de l'époque française – République et Empire. Des documents d'Ancien Régime ont également été

récupérés. Des centaines de documents sont restitués chaque année à la France. Enfin, la relation avec le public est bien établie, et la loi et les obligations des vendeurs sont de mieux en mieux connues. Le bilan de ces actions est donc très positif. L'objectif consistant à assainir les échanges entre collectionneurs sur le marché est atteint.

Frédérique Bazzoni retrace le cadre juridique de la coopération internationale en matière de restitution des biens culturels, structuré par une directive 2014/60/UE du 15 mai 2014 et le règlement UE 2019/880 du 17 avril 2019. La directive de 2014, transposée en droit français par une loi du 21 février 2015, régit la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement un territoire. Elle élargit le dispositif alors existant en l'étendant à tous les biens culturels reconnus comme trésors nationaux dans les différentes législations et en allongeant les délais d'action. Elle introduit en outre une nouveauté importante puisque le possesseur doit prouver qu'il a exercé toutes les diligences requises lors de l'acquisition pour s'assurer que le bien acquis n'a pas fait l'objet d'une exportation illicite. Ce point s'avérera sans doute essentiel dans les procédures à venir dès lors que ces dernières impliqueront des demandes d'indemnisation. Le règlement de 2019 quant à lui a élargi le contrôle sur l'importation des biens culturels, contrôle devenu général et non plus ciblé sur les seules zones de guerre.

Il semble que certains Etats européens peinent à s'approprier ce cadre juridique comme en témoignent certains dossiers pilotés à l'international par le Service interministériel de France, où polices et douanes des pays concernés mésinterprètent les dispositions, renonçant notamment à opérer les saisies qui permettraient ensuite des restitutions aux autorités françaises. En revanche, la collaboration avec la Belgique est exemplaire et a notamment abouti en octobre dernier à la restitution à la France de 500 documents.

Les perspectives d'action seront influencées par la jurisprudence à venir de la Cour européenne des droits de l'Homme, auprès de laquelle plusieurs affaires sont en cours au titre de l'article 1er du protocole additionnel de la convention européenne des droits de l'homme : ce dernier porte en effet que « nul ne peut être privé de sa propriété sauf pour cause d'utilité publique ». Cela pourrait impliquer que le détenteur de bonne foi d'un bien public a droit à une indemnisation pour perte de sa propriété.

Frédérique Bazzoni évoque ensuite le rôle joué par le groupe d'experts du Conseil international des archives, créé en 2020 : il traite pour sa part de sujets susceptibles de faciliter la collaboration internationale. Il se concentre notamment sur les relations avec INTERPOL et leurs antennes locales dans les différents pays concernés. Celles-ci, d'après les constats faits en France, n'ont pas le temps aujourd'hui de s'intéresser de près au type d'affaires en jeu.

Claude de Moreau de Gerbehaye ouvre sa communication en présentant quelques documents publics réintégrés dans les collections nationales belges : un ensemble de lettres manuscrites

du roi Albert I^{er}, restitué par Vladimir Poutine en tant que cadeau au Premier ministre belge, une charte du XII^e siècle entrée au Metropolitan Museum de New York en 1923, une charte de Baudoin de Constantinople qui devait être mis en vente par Christie's en 2020.

Les droits nationaux belges et français, bien que transposant la même directive, présentent des différences. En Belgique, la loi de 1996 sur des « documents ayant quitté illicitement le territoire de certains états étrangers » relative à la restitution des biens culturels a été modifiée pour prendre en compte la directive européenne 2014/60/UE du 15 mai 2014. Le ministre de la Justice y est désigné comme autorité centrale compétente pour la collaboration internationale. Claude de Moreau de Gerbehaye souligne que la loi omet le sort des biens belges détenus dans d'autres états de l'Union européenne.

En ce qui concerne la France, la directive précitée a également été transposée en droit national. L'autorité française chargée de la collaboration internationale est la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la Culture pour les archives françaises qui seraient détenues à l'étranger. De plus, il est prévu que les autorités françaises sont compétentes pour assister d'autres pays en matière de restitution d'archives publiques – en l'occurrence les archives publiques belges, mais cette aide n'a pas toujours fonctionné selon les cas.

En Belgique, il existe un réseau de coopération interne qui fonctionne de façon satisfaisante. Le principe de la bonne foi est un *a priori* qui joue en faveur du détenteur de la pièce d'archives. Dès lors que le détenteur est informé du caractère public d'une pièce, il n'est plus, *ipso facto*, un détenteur de bonne foi : il peut alors faire une restitution volontaire, y compris en échange d'une publicité pour ce geste désintéressé qui peut inciter ensuite d'autres restitutions ; à défaut, une plainte est déposée pour recel ou vol. Dans la mesure où peu de plaintes se voient donner une suite judiciaire, la faculté de persuasion reste le principal moyen d'obtenir des résultats concrets, ce qui nécessite un solide travail de préparation.

Les Archives d'Etat en Belgique ont eu l'occasion de manifester à de nombreuses reprises leur volonté de coopération avec la France en mettant à la disposition de cette dernière ses capacités d'expertise (préalable à la revendication) et en organisant le retour des documents après restitution volontaire de documents. Elles sont disposées à accueillir des séquestres temporaires pour éviter la détérioration de documents anciens. Les Archives d'Etat en Belgique souhaiteraient pouvoir bénéficier de manière symétrique des mêmes facilités de la part de leurs homologues français.

Claude de Moreau de Gerbehaye conclut en proposant la mise en place d'une base de données commune, qui comprendrait la liste des pièces recherchées, les critères communs sur lesquels peut se baser tout Etat de droit pour revendiquer un document (notamment les

typologies), les coordonnées des personnes de référence afin de créer les conditions d'une consultation rapide le moment venu.

A l'issue de cette communication, Jean-François Hébert souligne combien que la Belgique est un partenaire privilégié de la France en ce qui concerne les archives et la lutte contre le trafic d'objets d'art et remercie vivement les intervenant belges pour leur participation.

Il ajoute que la jurisprudence en cours d'élaboration en matière d'indemnisation constitue un point clef et laisse à Nicolas Chibaeff, directeur des Archives diplomatiques, le soin de conclure.

Nicolas Chibaeff retient trois points essentiels : le premier consiste dans la communication et la médiation des affaires. En comparaison avec le trafic des œuvres d'art, les lacunes sont ici criantes. L'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC) doit y être sensibilisé, ainsi qu'au « naming and shaming » par exemple. Deuxièmement, dans le cadre de la directive de 2014, le mécanisme de coopération n'est pas encore assez fluide. L'entretien de réseaux interpersonnels est en effet un outil, voire la création de groupes *ad hoc*, bilatéraux ou multilatéraux. Troisièmement, le caractère opérationnel des travaux du groupe de travail du Conseil international des archives n'est pas aujourd'hui acquis.

Bilan sur la mise en œuvre du cadre stratégique de modernisation en 2021, par Catherine Junges (SIAF)

Catherine Junges commente rapidement le bilan annuel de la mise en œuvre du cadre stratégique commun de modernisation, qui a été joint au dossier de séance et sera annexé au compte rendu de la présente séance. A l'issue de l'année 2021, les parties prenantes (ministère de la Culture, ministère des Armées, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère des Finances) avaient défini 147 actions sur les cinq axes du cadre stratégique. Les deux tiers de ces actions sont d'ores et déjà lancées et 20 % sont même achevées.

Une impression de dynamisme se dégage de l'ensemble et certains points forts sont à souligner tout particulièrement : la maintenance et l'évolution de la plateforme d'archivage électronique VITAM et ses différentes déclinaisons ministérielles. La mise en production de l'offre de service d'archivage électronique VAS (VITAM accessible en service) et dans un autre registre, la simplification du droit d'accès aux archives avec les dispositions de la loi PATR.

Catherine Junges rappelle en guise de conclusion que le groupe de travail chargé du suivi du cadre travaille également à l'élaboration d'indicateurs de suivi qui seront présentés plus en

détail lors de la prochaine séance du CIAF.

La gestion des archives classifiées aux Archives nationales : présentation du vadémécum à destination des agents, par Bruno Ricard et Martin Champion (Archives nationales)

Bruno Ricard rappelle que le premier vadémécum a été appliqué de 2018 à 2021. Une nouvelle version a été conçue par Martin Champion et Violaine Challéat-Fonck. Le vadémécum est l'un des éléments du dispositif de gestion du secret des Archives nationales, mais il n'est pas le seul. Il faut noter que le poste de chargé de mission qui exerce notamment les fonctions d'officier de sécurité, occupé par Martin Champion, a été créé en 2021. En outre, la fonction de référent métier a été officialisée. C'est Violaine Challéat-Fonck, responsable du département Justice et Intérieur, qui exerce cette fonction. Un programme de sensibilisation et de formation des personnels a par ailleurs été engagé, à la faveur de l'allègement des restrictions dues à la crise pandémique. Par ailleurs, le renforcement du niveau de sûreté du bâtiment de Pierrefitte se poursuit. Les archives, notamment celles du Président et du Premier ministre, bénéficiaient déjà d'un haut niveau de sécurité. Un arrêté listant les zones protégées est en voie de signature. L'un des objectifs de la Stratégie 2021-2025 des Archives nationales vise aussi à déclassifier plus rapidement les documents qui ont perdu leur sensibilité.

Martin Champion explique que le vadémécum est un document de référence en conformité avec la réglementation sur la protection du secret de la défense nationale, soit une notion qui a fortement évolué. C'est aussi un document de référence interne aux Archives nationales. Il sert enfin de point d'appui pour la pratique professionnelle courante impliquant d'autres acteurs dont les administrations productrices des archives en particulier, et les missions et services d'archives des ministères, mais aussi les lecteurs.

Le projet de vadémécum a été soumis à l'ensemble des responsables des départements de la direction des fonds, puis au SIAF. Les idées fortes du vadémécum reprennent notamment les étapes de la chaîne archivistiques telles que mises en œuvre aux Archives nationales afin de faciliter la prise en mains par les agents : collecte, conservation, description, communication, avec une composante déclassification. Il s'agit également d'une traduction des dispositions de l'IGI n° 1300 adaptée aux Archives nationales et à leurs outils propres. Le vadémécum s'inscrit également dans un dispositif plus global de sensibilisation et formation, avec des réunions de formation sur la loi PATR en septembre 2021 et une mise en œuvre d'action de sensibilisation des agents à la protection du secret.

Il constitue également une boîte à outils. Outre le rappel des textes de référence, des annexes

répondent aux besoins pratiques des agents et concourent à créer un socle commun de travail. Un glossaire favorise la diffusion d'un vocabulaire partagé, distinguant notamment autorités émettrices et producteurs d'archives. Des exemples de timbres de classification sont par exemple en annexe, de même qu'un historique de l'évolution des classifications et une information sur les niveaux de classification à l'étranger. Des recommandations pratiques pour le transfert d'archives classifiées lors de versements – comprenant notamment un modèle d'inventaire et un relevé de questions – sont également prévues. Des modèles de formulaires sont joints, notamment un modèle de lettre de saisine de déclassification, un modèle d'avertissement aux lecteurs utilisable par tout département, etc. D'une manière générale, l'ensemble des annexes sera disponible au format dématérialisé pour plus de praticité.

Les échanges font apparaître la grande convergence en la matière entre les différents ministères, qui veillent à l'accompagnement de leurs agents sur la gestion des documents classifiés comme sur les procédures de déclassification.

Présentation des données réunies pour l'observatoire des dérogations, par Bastien Chastagner (SIAF)

Le rassemblement des données relatives à la procédure d'accès par dérogation aux archives publiques non communicables revêt la forme d'un bilan annuel connu sous le nom d'« observatoire des dérogations ». Dressé et publié chaque année par les Archives de France depuis 2002, il permet une vision globale de l'accès anticipé par dérogation aux délais de communicabilité des archives publiques.

Publié en ligne depuis 2003 sur le site internet des Archives de France et accompagné d'une rapide analyse, il intégrait les informations fournies par les ministères de la Défense et des Affaires étrangères et les archives de la Préfecture de police de Paris. Il était également intégré au rapport annuel. Depuis 2012 cependant, seules les données du réseau des services d'archives relevant du ministère de la Culture ont fait l'objet d'un traitement statistique annuel. Les chiffres-clés qui en découlent sont mis en ligne sur le portail national FranceArchives, et sont repris et commentés dans la rubrique « Observatoire des dérogations » du rapport annuel imprimé.

La refonte de cet outil s'est imposée suite à la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 et son décret d'application du 23 juillet 2021, à la suite desquels l'instruction d'un grand nombre de demandes de dérogation (les autorisations qui sont accordées) relève désormais des directeurs et directrices des services départementaux d'archives et non plus du service interministériel des Archives de France. Il revient à ce dernier

de piloter et coordonner la politique d'accès aux archives publiques, garantissant qu'elle soit homogène, équitable et cohérente sur l'ensemble du territoire. Il était par conséquent nécessaire qu'il continue à être informé des autorisations d'accès aux archives publiques non librement communicables délivrées par les services d'archives nationaux et départementaux. L'observatoire a été repensé pour devenir un outil d'analyse destiné non seulement aux professionnels, mais aussi un outil de transparence pour le citoyen. Il ambitionne également d'objectiver et de mieux rendre compte, quantitativement et qualitativement, de la mise en œuvre de la politique d'accès anticipé par dérogation aux délais de communicabilité des archives publiques.

Bastien Chastagner présente et commente une série d'états statistiques établis à partir des données consolidées pour l'année 2021. Il souligne que les données ainsi que leur analyse détaillée sont mises en ligne sur le portail national FranceArchives (<https://francearchives.fr/section/600279175/>). Les données, présentées en plusieurs formats, sont ouvertes et par conséquent librement réutilisables.

En conclusion, Bastien Chastagner précise que ces extractions statistiques ne représentent que quelques exemples de ce qu'il est désormais possible de faire. La refonte de l'Observatoire s'inscrit dans une démarche globale. L'objectif général est de concevoir des outils permettant de fiabiliser des données simplifiées pour donner plus rapidement un sens aux données collectées et favoriser l'adaptation des politiques publiques en lien notamment avec les orientations définies dans le cadre statistique commun 2022-2024.

Les échanges permettent de souligner l'intérêt de l'outil présenté qui permet, par exemple, de constater que les demandes de dérogation réalisées dans le cadre de recherches administratives sont plus nombreuses que celles réalisées dans un cadre universitaire et scientifique.

Le ministère des Affaires étrangères rappelle qu'il a nourri l'observatoire des dérogations jusqu'en 2012 et que ce système pourrait être réactivé. Les quelque 200 demandes de dérogation présentées annuellement aux Affaires étrangères sont plutôt le fait d'étudiants en relations internationales.

Le Service historique de la défense fait état d'un volume de 700 à 800 demandes de dérogations reçues annuellement (tombées à 563 en 2019 et 407 en 2021, période de COVID). La plupart des demandes portent sur des informations individuelles (reconstitution de carrière, service militaire). Il estime que les dispositions de la loi PATR, facilitant l'accès aux archives,

généraliseront un afflux d'étudiants en master, jusqu'à présent découragés par la longueur des procédures de dérogation.

Présentation des données réunies pour l'observatoire des revendications, par Frédérique Bazzoni (SIAF)

L'observatoire des revendications est le fruit d'une réflexion remontant à 2011 et qui souhaitait rapprocher les points de vue des différents acteurs et permettre aux trois ministères concernés (Culture, Armées et Affaires étrangères) de mieux coordonner leur action dans ce domaine. Le premier jalon de cette réflexion a été, en 2016, la publication sous l'égide du comité interministériel des archives de France d'un vadémécum sur la revendication des archives publiques. La mise en place d'un observatoire répond à une double démarche : un souci de transparence à l'égard du public d'une part, et un souci d'efficience puisqu'il s'agit de construire un outil sur lequel les ministères pourront appuyer l'évaluation réflexive de leur action. C'est pourquoi lors du comité des Archives de France du 8 juillet 2020, ont été validés le principe d'une publication des données sur internet et une première liste d'indicateurs qui restait à affiner pour aboutir à un nouvel outil présenté ce jour.

Ce nouvel outil permet déjà quelques enseignements. 2021 fait figure pour tous les ministères d'une année parmi les plus actives depuis 10 ans, avec 136 actions de revendications (68 pour le ministère de la Culture, 65 pour les Armées et 3 pour les archives diplomatiques). Il permet de dessiner un panorama des détenteurs : près de 80 % des actions visent des ventes organisées par des opérateurs de vente volontaire, dont on notera que les ventes sont de plus en plus souvent dématérialisées. Les ventes via des sites internet spécialisés du type Ebay, Delcampe, etc., sont particulièrement problématiques du fait de leur nombre et de la masse des pièces proposées, même si les objets concernés sont sans doute de moindre valeur.

Contrairement à certaines idées reçues, la plupart des actions concernent des documents de l'Ancien Régime et du 19-20ème siècles, et non l'Empire. Une majorité de documents ressort du type « archives administratives » et leur caractère d'archives publiques est évident. Sur les 136 actions conduites en 2021, 106 restent en cours, dans une phase amiable, pouvant parfois impliquer des administrations étrangères.

Cela étant dit, plus les revendications sont nombreuses, moins l'action peut efficacement se concentrer sur certaines d'entre elles, alors que dans le même temps, la multiplication des ventes en ligne est un facteur de complexité supplémentaire. Les opérateurs de vente ont l'obligation légale d'informer l'administration dans un délai minimal de 15 jours avant la vente. Mais récupérer les informations en ligne, diffusées sous la forme d'un flot incessant, est plus complexe. Lorsque les ventes se déroulent à l'étranger, la complexité est maximale et la mobilisation doit être constante.

Parmi les pistes d'amélioration, on peut suggérer une approche plus sélective des documents revendiqués afin de se concentrer sur ceux dont la valeur informationnelle est incontestable. Il est également suggéré de reprendre une approche concertée avec le Conseil des ventes volontaires pour régler les points litigieux issus de l'interprétation malaisée du vademécum. Il conviendrait également d'analyser l'impact de la jurisprudence de la Cour européenne de justice, dont de prochaines décisions pourraient introduire une indemnisation systématique pour les détenteurs de bonne foi. Enfin, une communication auprès du grand public et du marché de l'art pourrait être organisée. Dans le domaine des archives, à la différence d'autres domaines patrimoniaux, communiquer sur la notion de « réintégration/restitution » –et non plus de « revendication » - est une piste intéressante afin de faire valoir positivement la finalité première de notre action : protéger le patrimoine national et non pas spolier des individus.

**Une prochaine réunion est programmée le 7 juillet 2022 à 14h30, 182 rue Saint-Honoré
75001 Paris, salle Malraux**

Paris, le 29 juin 2022

Pour le Comité interministériel aux Archives de France,

Françoise BANAT-BERGER,

Cheffe du service interministériel des archives de France

