



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/vg

P.V. CULT 07

## Commission de la Culture

### Procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017

#### Ordre du jour :

1. 6913 Projet de loi sur l'archivage
  - Rapporteur : Monsieur André Bauler
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
  
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2016

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Mergen, M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Franz Fayot, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler, M. Laurent Zeimet

Mme Josée Kirps, Directrice des Archives nationales  
M. Romain Schroeder, des Archives nationales  
Mme Beryl Bruck, du Ministère de la Culture

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Mergen

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

#### **1. 6913 Projet de loi sur l'archivage**

Avant de reprendre l'examen des articles, le Président informe les membres de la commission que, suite à la réunion du 19 décembre dernier et aux discussions sur

l'opportunité d'inclure les archives communales et les archives couvertes par le secret fiscal, les membres du Gouvernement ont été concertés une nouvelle fois.

Par ailleurs, il avait été proposé de vérifier le traitement des archives publiques des établissements publics dans nos pays voisins, notamment en France. Il s'avère qu'en France, les établissements publics sont obligés de verser leurs archives publiques. Il est donc proposé d'inclure dans le champ d'application de la loi les établissements publics sous tutelle de l'Etat, en prévoyant la faculté de verser leurs archives publiques. Il est précisé que la conservation par les Archives nationales des archives des établissements publics sous tutelle de l'Etat aura à la fois des répercussions sur le bâtiment et sur le personnel.

Il est proposé de reprendre l'examen de l'avis du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 8.

### Article 8

Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques ont le droit de recourir à des sous-traitants pour la conservation des archives courantes, intermédiaires ou définitives.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

D'après le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8, les producteurs ou détenteurs d'archives publiques peuvent confier la conservation de leurs archives publiques à un sous-traitant. Ils peuvent le faire « sans préjudice des dispositions qui précèdent », précision qui ici encore semble superflue au Conseil d'Etat. Tous les producteurs ou détenteurs d'archives publiques, qu'ils tombent sous le régime de principe ou qu'ils bénéficient d'un régime dérogatoire, peuvent recourir à la sous-traitance. La partie introductive du paragraphe 1<sup>er</sup> est dès lors à supprimer.

Les membres de la Commission suivent le Conseil d'Etat sur ce point.

Il serait par ailleurs indiqué de préciser dans le texte de l'alinéa 1<sup>er</sup> ce qu'il convient d'entendre par « la conservation des archives publiques » par un sous-traitant. D'après le commentaire des articles, le recours à un sous-traitant pourra couvrir la conservation des archives courantes, intermédiaires ou définitives. A priori, la France est le seul pays qui a recours à la pratique de la sous-traitance, tout en excluant l'archivage définitif par un sous-traitant. Les dispositions afférentes du code du patrimoine français ne couvrent en effet que le dépôt d'archives publiques courantes et intermédiaires, c'est-à-dire non définitives, auprès de personnes agréées. Le Conseil d'Etat insiste dès lors à ce que le projet de loi précise dans son texte même la portée de la notion de « conservation des archives » en relation avec la sous-traitance.

Le Conseil d'Etat a ensuite noté les conditions que le sous-traitant doit remplir. Il devra être spécialisé dans l'archivage de documents et apporter des garanties suffisantes concernant le respect des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Le Conseil d'Etat estime qu'une condition essentielle, à savoir celle de la fourniture de garanties suffisantes par le sous-traitant dans le domaine de la protection des données à caractère personnel n'est pas formulée de façon suffisamment précise. S'agissant d'un domaine particulièrement sensible, qui ne tolère pas la moindre insécurité juridique, le Conseil d'Etat insiste à ce que ces garanties soient formulées avec plus de précision au niveau de la loi en projet. Il s'oppose par conséquent formellement à la disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> dans sa rédaction actuelle.

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de clarifier le terme « conservation » en mentionnant qu'il consiste dans le maintien de l'intégrité physique des archives dans le temps et dans le stockage physique des archives jusqu'au moment du versement, respectivement de la destruction.

La dernière phrase du paragraphe – qui impose aux producteurs ou détenteurs d'archives publiques et à leurs sous-traitants de veiller au respect des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée et « notamment celles relatives à la sécurité des traitements » et des dispositions de la loi en projet –, est d'ailleurs empreinte de la même imprécision, ce que tend à montrer l'utilisation du terme « notamment ». On pourrait même considérer, selon l'interprétation qu'on en fait, que la phrase ne fait qu'énoncer une évidence et se trouve dès lors être superflue. Il en serait autrement, si les auteurs du projet de loi avaient voulu imposer aux producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui sous-traitent leur archivage une obligation de surveillance du sous-traitant, ce qu'il conviendrait de préciser dans ce cas. Il serait enfin indiqué de ne pas simplement se référer au respect « des dispositions de la présente loi », mais d'énumérer avec précision les dispositions qui doivent être respectées.

En réponse à cette observation, il est proposé de supprimer la dernière phrase et de suivre l'avis du Conseil d'Etat en complétant le paragraphe 1<sup>er</sup> par une dernière phrase libellée comme suit :

« Ces producteurs ou détenteurs d'archives publiques restent responsables du traitement des archives publiques y compris des données à caractère personnel en cas de sous-traitance. »

Ainsi il est clair que le producteur ou détenteur d'archives publiques reste responsable de traitement et ne peut pas transférer cette responsabilité à un sous-traitant.

Par ailleurs, il est proposé de suivre l'avis du « Veraïñ vun de Lëtzebuenger Archivisten » qui s'oppose à l'archivage définitif d'archives publiques par un sous-traitant en précisant que : « Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui bénéficient d'un régime d'archivage autonome doivent conserver eux-mêmes leurs archives publiques destinées à être définitivement conservées. » Ainsi, le recours à un sous-traitant par les producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui bénéficient d'un régime d'archivage autonome est limité aux archives courantes et intermédiaires et exclu pour l'archivage définitif.

Les archives historiques sont soit versées aux Archives nationales, soit reprises par le producteur d'archives qui bénéficie de l'archivage autonome en vertu de l'article 5.

La Commission a bien noté que le Conseil d'Etat a approuvé l'approche évitant l'introduction d'une nouvelle procédure d'agrément pour sous-traitants conservant des archives publiques. Le libellé de l'article 6 précise que les producteurs ou détenteurs d'archives publiques sont responsables du traitement des archives avant leur versement. Par conséquent, il relève de leur responsabilité de choisir un sous-traitant garantissant que les archives publiques restent dans un bon Etat, c'est-à-dire garantissant la pérennité, l'authenticité, l'intégrité, le classement, l'accessibilité et la lisibilité des informations qu'elles contiennent tout au long de leur cycle de vie. Dans le cadre de leur mission de conseil, les Archives nationales peuvent informer les détenteurs d'archives publiques sur demande quant aux critères d'une bonne conservation et leur fournir un cahier des charges qu'ils pourront faire parvenir à leur sous-traitant.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 oblige le producteur ou détenteur d'archives publiques à signaler le recours à un sous-traitant aux Archives nationales. D'après le commentaire des articles, la loi en

projet ne prévoit pas d'agrément pour les sociétés sous-traitantes « afin de ne pas créer une nouvelle procédure encombrante ».

Le Conseil d'Etat note toutefois que le commentaire des articles fait référence aux sociétés sous-traitantes qui, « si elles sont capables de gérer les archives conformément à la présente loi seront considérées « spécialisées dans l'archivage de documents » ». En s'exprimant ainsi, les auteurs du texte semblent partir de l'hypothèse qu'il existera deux catégories de sous-traitants : une catégorie de sous-traitants qui pourront porter le titre susvisé, et qui devraient logiquement passer par une procédure d'agrément, procédure qui n'est pas prévue par la loi en projet – et une catégorie de sous-traitants « simples » non certifiés. Or, une telle catégorisation ne fait aucun sens puisque toute entreprise sous-traitante devra, aux termes de la loi en projet, respecter ses dispositions et conditions et être au minimum capable de gérer des archives conformément aux standards de la loi. Face à ces imprécisions, et compte tenu des enjeux, alors qu'il est en l'occurrence dérogé à un des dispositifs clés de la future loi à travers la possibilité du recours à un sous-traitant, le Conseil d'Etat suggère que les auteurs du projet de loi précisent dans la loi comment sera effectué le choix des éventuels sous-traitants. Le Conseil d'Etat note au passage que le code du patrimoine français prévoit une procédure d'agrément du sous-traitant.

En conclusion sur ce point, le Conseil d'Etat approuve dès lors la démarche des auteurs du projet dans la mesure où ils comptent éviter la création d'une nouvelle procédure sous la condition toutefois que le paragraphe 1<sup>er</sup> soit reformulé avec toute la précision voulue. Il propose enfin d'améliorer la rédaction du texte du paragraphe 2 en le reformulant comme suit :

« Le producteur ou détenteur d'archives publiques qui recourt à un sous-traitant en informe les Archives nationales. Cette information doit au moins porter sur l'identité du sous-traitant ainsi que sur la durée du contrat de sous-traitance. »

La Commission décide de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

### Paragraphe 3

En ce qui concerne le paragraphe 3 qui dispose que le directeur des Archives nationales mentionnera dans son rapport annuel tout manquement à l'obligation inscrite au paragraphe 2, le Conseil d'Etat estime qu'une telle disposition n'a pas sa place dans une loi. Il propose dès lors d'en faire abstraction.

La Commission tient compte de la proposition du Conseil d'Etat en supprimant le paragraphe 3.

\*

Partant, et sous réserve d'y apporter des modifications supplémentaires, il est proposé d'amender l'article 8 comme suit :

**Art. 8. (1) ~~Sans préjudice des dispositions qui précèdent,~~ Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques peuvent confier à un sous-traitant privé la conservation de leurs archives, c'est-à-dire le maintien de l'intégrité physique des archives dans le temps et le stockage physique de leurs archives publiques jusqu'au moment du versement ou de la destruction prévus aux articles 6 paragraphe 2 et 7, paragraphe 1<sup>er</sup>.**

~~la conservation de leurs archives publiques à un sous-traitant, spécialisé dans l'archivage de documents, qui apporte des garanties suffisantes au regard du respect de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Il incombe aux producteurs ou détenteurs d'archives publiques ainsi qu'à leur éventuel sous-traitant de veiller au respect des dispositions de cette loi et notamment celles relatives à la sécurité des traitements ainsi que des dispositions de la présente loi.~~

**Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui bénéficient d'un régime d'archivage autonome doivent conserver eux-mêmes leurs archives publiques destinées à être définitivement conservées.**

**Ces producteurs ou détenteurs d'archives publiques restent responsables du traitement des archives publiques y compris des données à caractère personnel en cas de sous-traitance.**

~~(2) Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui recourent à un sous-traitant en informent les Archives nationales. En cas de recours à un sous-traitant, l'information en doit être transmise aux Archives nationales. Cette information doit au moins porter sur l'identité du sous-traitant ainsi que sur la durée du contrat de sous-traitance.~~

~~(3) En cas de manquement à l'obligation d'information prévue au paragraphe qui précède, mention en est faite par le directeur des Archives nationales dans le rapport prévu à l'article 10 de la présente loi.~~

## **Chapitre VI – Surveillance de la gestion et de la conservation des archives publiques**

### Article 9

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> trace le cadre du droit de surveillance dont bénéficient les Archives nationales sur les archives publiques, surveillance qui couvre la gestion et la conservation des archives publiques. La définition des modalités d'exercice de ce droit de surveillance est reléguée au niveau d'un règlement grand-ducal. En fait, le texte sous revue contient ensuite un certain nombre de procédures qui permettront aux Archives nationales d'exercer une surveillance à maints égards très incisive, et critiquée dans les différents avis dont le Conseil d'Etat a pu prendre connaissance, sur les archives des administrations.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, qui définit dans son principe le droit de surveillance des Archives nationales sur la gestion et la conservation des archives publiques, précise que cette surveillance respectera « le secret ou la confidentialité de certains documents prévus par d'autres lois ». Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de cet ajout qui non seulement manque de la précision la plus élémentaire, mais qui est également superfétatoire au vu des obligations professionnelles qui s'imposent aux agents qui interviendront dans ce processus, en ce compris le secret professionnel.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit ensuite la possibilité pour les Archives nationales de contrôler, sur information préalable, à distance ou moyennant inspection sur place, l'état des documents conservés par les producteurs ou détenteurs d'archives publiques, ou encore leur sous-

traitant. Le contrôle à distance des archives des administrations devra nécessairement se faire de façon informatique. Hormis le fait que le Conseil d'Etat ne voit pas très bien comment un tel accès permettrait de vérifier l'état des documents conservés, il donne à considérer que l'approche choisie augmenterait encore le nombre des agents qui auront accès à des documents potentiellement sensibles avec tous les risques de sécurité que cela comporte. Le Conseil d'Etat insiste dès lors à ce que la notion d'« état des dossiers » soit précisée pour mieux cerner l'objet et les visées des contrôles effectués. Par ailleurs, les inspections, par quelque procédé que ce soit, devraient être ponctuelles et strictement encadrées.

D'après le même paragraphe, le pouvoir de surveillance s'étend, en ce qui concerne les producteurs ou détenteurs d'archives publiques bénéficiant d'un régime d'archivage dérogatoire ou de celui de l'archivage autonome, au « contrôle par les Archives nationales du respect des conditions de communication, de reproduction et de publication des archives ». En réaction à ce texte, le Procureur général d'Etat retient dans son avis qu'il devrait être évident que les communications de documents archivés dans le contexte de procédures judiciaires ne sauraient donner lieu à une surveillance de la part des Archives nationales. Le Procureur général d'Etat propose, par voie de conséquence, de strictement limiter le droit de surveillance. Le Conseil d'Etat suggère pour sa part de remplacer le terme de « droit de surveillance » par celui de « mission d'encadrement » qui se limitera à la formulation des recommandations dont question au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9 (8 selon le Conseil d'Etat) du texte proposé, assortie d'un pouvoir de procéder à des inspections à distance et sur place.

En réponse à ces observations, la Commission suit le Conseil d'Etat en remplaçant le terme de « droit de surveillance » par celui de « mission d'encadrement » et en supprimant l'ajout « le secret ou la confidentialité de certains documents prévus par d'autres lois ».

En ce qui concerne la notion d'« état des documents », la Commission précise que les documents doivent être conservés de façon à garantir leur pérennité, leur authenticité, leur intégrité, leur classement, leur accessibilité et leur lisibilité. Ainsi, les contrôles faits lors de la mission d'encadrement peuvent porter sur l'état de conservation des documents ou des données ainsi que sur l'état des locaux ou encore sur l'existence d'une forme de classement.

Il est précisé que les inspections des Archives nationales seront ponctuelles et s'effectueront en présence du producteur ou détenteur d'archives publiques selon un déroulement fixé au préalable. Le règlement grand-ducal relatif à la mission d'encadrement des Archives nationales fournit des précisions supplémentaires.

Les contrôles *de la gestion* des archives publiques pourront être faits à distance à l'aide d'entretiens ou de documentations. De même, le contrôle de l'état de documents *numériques* peut être effectué à distance après que le producteur ou détenteur d'archives y donne accès aux Archives nationales. Sur base de ces contrôles généraux ou contrôles de procédures seront effectuées des contrôles sur place.

La Commission prend en compte les observations du Procureur général concernant le droit de surveillance sur la communication des documents archivés dans le contexte de procédures judiciaires. Désireux de respecter la séparation des pouvoirs, elle propose de supprimer le renvoi à l'article 4, paragraphes 2 et 3.

La Commission tient compte également de l'observation de la Chambre des notaires, indiquant que le droit de surveillance accordé aux Archives nationales est en contradiction avec l'article 41 de la loi organique modifiée relative à l'organisation du notariat du 9

décembre 1976. Par conséquent, les minutes et répertoires des notaires ne sont pas soumis à la mission d'encadrement des Archives nationales.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat en précisant que les inspections des Archives nationales seront ponctuelles et encadrées par le producteur ou détenteur d'archives publiques.

### Paragraphe 2

D'après le paragraphe 2, les producteurs ou détenteurs d'archives publiques devront demander l'avis des Archives nationales lorsqu'ils envisagent d'introduire des systèmes techniques de création, de stockage et de conservation de documents numériques ou lors de modifications de tels systèmes. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette approche qui ne sera pas contraignante, mais qui permettra de s'engager dans la voie d'une certaine systématisation des systèmes informatiques utilisés. Il propose toutefois de reformuler le paragraphe en question et de supprimer la fin de la phrase qui décrit l'objectif de la démarche, mais qui semble fort réductrice au Conseil d'Etat. A titre d'alternative, il suggère de constituer la fin de la phrase en phrase autonome et d'y intégrer l'idée de systématisation des systèmes en place.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat en reformulant le paragraphe et y intégrant la notion de systématisation des systèmes informatiques.

### Paragraphe 3

Le paragraphe 3 confie au chef d'administration la responsabilité de l'archivage, étant entendu qu'il pourra déléguer les travaux archivistiques au quotidien à un ou plusieurs agents de son administration. Le Procureur général d'Etat estime qu'en sa qualité de chef d'administration il devrait pouvoir aller plus loin et déléguer les fonctions en relation avec l'archivage à un membre de son parquet. Cette délégation ne devrait ainsi pas se limiter à des travaux archivistiques au quotidien. Le Conseil d'Etat ne peut que se rallier à cette façon de voir du Procureur général d'Etat. Il lui semble en effet impensable qu'un chef d'administration puisse s'investir de façon systématique dans la gestion, et a fortiori dans la gestion quotidienne des archives. Dans la pratique, il confiera cette mission à l'agent plus particulièrement chargé de l'archivage de l'administration. En ce qui concerne enfin la mise en réseau des responsables de l'archivage, elle constitue évidemment une bonne initiative, mais qui, ici encore, n'a pas sa place dans un texte de loi, vu qu'elle relève de l'organisation interne de l'administration. Le texte du paragraphe 3 devrait dès lors être revu.

En réponse à cette observation, la Commission propose de supprimer la disposition mettant en réseau des responsables de l'archivage du texte de la loi et de l'insérer dans le règlement grand-ducal relatif à l'exercice de la mission d'encadrement des Archives nationales. Elle propose par ailleurs de reformuler le passage concernant la délégation des travaux d'archivage en disposant que le chef d'administration - qui reste chargé de l'archivage - peut déléguer la gestion de l'archivage et les travaux archivistiques à un ou plusieurs agents de son administration.

**Art. 9. (1) Les Archives nationales ont un droit de surveillance sur une mission d'encadrement en ce qui concerne la gestion et la conservation des archives publiques tout en respectant le secret ou la confidentialité de certains documents prévus par d'autres lois. en vue de garantir la pérennité, l'authenticité, l'intégrité, le**

**classement, l'accessibilité et la lisibilité des informations qu'elles contiennent tout au long de leur cycle de vie.**

Cette mission ~~droit~~ leur permet :

- de contrôler, sur information préalable, à distance ou moyennant inspections sur place, **l'organisation et la gestion des archives publiques**, l'état des documents conservés par les producteurs ou détenteurs d'archives publiques, respectivement leur sous-traitant **et l'état des infrastructures et des aménagements dédiés à l'archivage** ;

- de formuler des recommandations sur la manière d'organiser les archives publiques, de les gérer, de les conserver ou faire conserver **en vue de garantir la pérennité, l'authenticité, l'intégrité, le classement, l'accessibilité et la lisibilité des informations qu'elles contiennent tout au long de leur cycle de vie et de les verser aux Archives nationales.**

Pour tout producteur ou détenteur d'archives qui gère lui-même ses archives en vertu **de l'article 4, paragraphes 2 et 3,** et de l'article 5, ~~le droit de surveillance~~ la mission d'encadrement inclut le contrôle par les Archives nationales du respect des conditions de communication, de reproduction et de publication des archives prévues par la présente loi et ses règlements d'exécution.

**Les inspections des Archives nationales sont ponctuelles et s'effectuent en présence du producteur ou détenteur d'archives publiques.**

**Les minutes et répertoires des notaires sont exclus de la mission d'encadrement des Archives nationales.**

Les modalités d'exercice de ~~ce droit de surveillance~~ cette mission d'encadrement sont déterminées par voie de règlement grand-ducal.

(2) Les producteurs ou détenteurs d'archives publiques demandent l'avis des Archives nationales lors de l'introduction de systèmes techniques de création, de stockage et de conservation de documents numériques, ou de modifications de ces systèmes impactant le cycle de vie des documents numériques, **ceci afin de contribuer à la systématisation des systèmes informatiques en place et de permettre en vue d'analyser la compatibilité desdits systèmes avec une préservation à long terme des données numériques.**

(3) **Au sein Au niveau** de chaque producteur ou détenteur d'archives publiques, le chef d'administration est chargé de l'archivage **et fait partie d'un réseau coordonné par le directeur des Archives nationales.** Il peut déléguer **la gestion de l'archivage et** les travaux archivistiques **au quotidien** à un ou plusieurs agents de son administration.

## Article 10

L'article 10 charge le directeur des Archives nationales de la rédaction d'un rapport annuel au ministre concernant la gestion, la conservation, la sécurité, le versement et la communication au public des archives publiques. Il érige par ailleurs le directeur en instance à laquelle des réclamations peuvent être adressées par les utilisateurs des archives.

Le Conseil d'Etat note ici encore le caractère purement interne à l'administration du processus mis en place ainsi que l'absence de conséquences juridiques réservées aux réclamations. Seule est envisagée la mention de ces réclamations dans le rapport annuel au

ministre, rapport qui sera ensuite soumis au Gouvernement en conseil. Face à ce constat, le Conseil d'Etat en est à se demander s'il est opportun de maintenir le texte. Au niveau de la rédaction, l'introduction de l'avant-dernière phrase, qui institue la procédure de réclamation par les mots « à cet effet » et qui est censée faire le lien avec le rapport annuel du directeur des Archives nationales, est dénuée de sens aux yeux du Conseil d'Etat. Elle est, partant, à supprimer. En ce qui concerne la transmission par le ministre du rapport au Gouvernement en conseil, le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 76 de la Constitution il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement, pouvoir dans l'exercice duquel la Chambre des députés ne peut s'immiscer. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à la disposition afférente. Au cas où le dispositif de réclamation serait maintenu, le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit les deux dernières phrases de l'article 10 :

« Des réclamations peuvent lui être adressées par les utilisateurs d'archives. Il en fait mention dans son rapport au ministre. »

La Commission tient compte de la remarque du Conseil d'Etat en supprimant le bout de phrase « à cet effet ».

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission reprend la formulation proposée par le Conseil d'Etat : « Il en fait mention dans son rapport au ministre ».

La représentante du groupe politique CSV propose néanmoins de vérifier la formulation de telles dispositions dans d'autres lois organiques.

Une alternative pourrait être de disposer que « Le rapport est soumis au Conseil de Gouvernement. »

Partant, sous réserve des vérifications évoquées ci-dessus, l'article 10 est libellé comme suit :

**Art. 10.** Le directeur des Archives nationales, après consultation du Conseil des archives institué par l'article 221 ~~de la présente loi~~, dresse annuellement un rapport au ministre sur les constats faits durant l'année écoulée sur la gestion, la conservation, la sécurité, le versement et la communication au public des archives publiques par les différents producteurs ou détenteurs d'archives publiques. ~~A cet effet, d~~Des réclamations peuvent lui être adressées par les utilisateurs d'archives. ~~Le ministre soumet le rapport au Conseil de Gouvernement. Il en fait mention dans son rapport au ministre.~~

## Article 11

L'article 11 définit un certain nombre de principes qui servent à protéger les archives publiques et les conséquences qui en découlent.

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> énonce tout d'abord le principe selon lequel les archives publiques sont imprescriptibles, c'est-à-dire que les documents qui constituent les archives publiques gardent leur qualité d'archives publiques sans limite dans le temps, et inaliénables, ce qui constitue en fait une conséquence directe de l'imprescriptibilité. Ces principes sont prévus dans la plupart des législations européennes et notamment dans celles qui ont servi de référence pour la rédaction du projet de loi. En vertu de ces principes, il ne pourra être fait commerce des archives publiques et à tout moment, les services publics d'archives chargés de leur conservation pourront engager une action en nullité de tout acte intervenu en méconnaissance de la loi ou une action en revendication ou en restitution d'archives

publiques. Le Conseil d'Etat propose encore d'ajouter que les archives publiques sont insaisissables.

La Commission fait sienne cette proposition.

Il s'ensuit une discussion sur la portée de cette précision, notamment sur la question de savoir si la justice ne sera dès lors plus en mesure de saisir des archives. En réponse à cette question, il est précisé que les représentants de la justice ont la possibilité de venir consulter des archives sur place et d'emporter des copies. Toutefois les originaux ne peuvent pas sortir des Archives nationales.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 confère précisément au directeur des Archives nationales et aux producteurs d'archives publiques le droit de faire valoir la nullité de tout acte intervenu en méconnaissance des dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> et de revendiquer les archives publiques en quelques mains qu'elles se trouvent. Il s'agit d'un dispositif qui se retrouve dans des législations étrangères, et notamment dans le code du patrimoine français. Le Conseil d'Etat suggère de reformuler le paragraphe 2 et de préciser qu'il appartient au ministre en tant que représentant de l'Etat, personne juridique, d'engager une action en revendication d'archives publiques ou en nullité de tout acte intervenu en méconnaissance des dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'Etat note que cette disposition visera dans la pratique essentiellement des actes de disposition de nature civile. Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'Etat.

La Commission suit le Conseil d'Etat en reformulant le libellé dans ce sens.

## Paragraphe 3

Le paragraphe 3 incrimine ensuite le refus de restituer les archives publiques détenues sans droit ni titre.

Le Procureur général d'Etat estime dans son avis que le fait de refuser une restitution suite à une simple demande du directeur des Archives nationales ne peut constituer une infraction. Le Conseil d'Etat retient pour sa part que les éléments constitutifs de l'infraction sont, en toute hypothèse, insuffisamment déterminés de sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour non-respect du principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution. Le Procureur général d'Etat opine qu'il faudrait être en présence d'une décision judiciaire définitive ayant ordonné la restitution des archives publiques détenues sans droit ni titre pour pouvoir parler d'une infraction pénale. Il propose, par voie de conséquence, d'incriminer le fait de ne pas restituer des documents malgré une décision judiciaire définitive ayant ordonné la restitution des archives publiques détenues sans droit ni titre. Le Conseil d'Etat peut se rallier à la façon de voir du Procureur général d'Etat. Il pourrait également concevoir que soit sanctionnée directement la détention sans droit ni titre d'archives publiques en contravention aux dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 11.

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat et aux observations du Procureur général d'Etat, il est proposé de reformuler le paragraphe 3 en précisant qu'une personne qui détient des archives publiques en contravention du paragraphe 1<sup>er</sup> est punie d'une amende de 500 à 15.000 euros. Ainsi le principe de légalité des peines prévue par l'article 14 de la Constitution est respectée.

En ce qui concerne le montant des amendes, il est proposé d'effectuer des vérifications en droit comparé et de revoir l'avis du Procureur général d'Etat et d'y revenir ultérieurement.

Dès lors, sous réserve des vérifications ci-dessus, l'article 11 est amendé comme suit :

**Art. 11.** (1) Les archives publiques sont imprescriptibles, inaliénables et insaisissables. Nul ne peut détenir sans droit ni titre des archives publiques.

(2) ~~Le ministre peut engager une action en revendication d'archives publiques ou en nullité de tout acte intervenu en méconnaissance des dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup>. Le directeur des Archives nationales et le producteur d'archives publiques ont le droit de faire valoir la nullité de tout acte intervenu en méconnaissance des dispositions du paragraphe qui précède et de revendiquer les archives publiques en quelques mains qu'elles se trouvent.~~

(3) Toute personne détentrice d'archives publiques sans droit ni titres qui refuse de les restituer sans délai au directeur des Archives nationales ou au producteur d'archives publiques qui lui en fait la demande sur base en contravention du paragraphe 1 ~~du présent article~~ est punie d'une amende de 500 à 15.000 euros.

## Article 12

Le Conseil d'Etat indique avoir du mal à saisir la portée et l'économie générale de ce dispositif.

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

D'après le paragraphe 1<sup>er</sup>, l'obligation de conservation à l'intérieur du pays ne jouera qu'à l'expiration des délais prévus aux articles 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, c'est-à-dire des délais dont l'expiration déclenche la procédure de proposition de versement et de versement des archives aux Archives nationales. Par hypothèse, les archives concernées seront alors intégrées aux Archives nationales, et une procédure d'autorisation du directeur des Archives nationales ne fait plus guère de sens. Une telle procédure devrait au contraire couvrir les archives publiques avant leur versement aux Archives nationales et toutes les archives bénéficiant des régimes dérogatoires prévus à l'article 4 du projet de loi ou du régime d'archivage autonome rendu possible par l'article 5.

En réponse à ces observations, il est précisé que les dispositions de l'article 12 tendent à éviter que des archives désignées comme ayant une valeur patrimoniale soient exportées. L'article vise les archives publiques historiques conservées auprès des producteurs bénéficiant d'un archivage autonome en vertu des articles 4, paragraphe 2 et 5.

En effet, il ne fait aucun sens de demander une autorisation d'exportation au directeur des Archives nationales pour les archives conservées aux Archives nationales.

### Paragraphe 3

Au paragraphe 3, il peut être renoncé à la précision que l'exportation des archives publiques peut se faire « sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel », puisqu'il est tout à fait évident que l'exportation d'archives publiques devra respecter les conditions de la loi précitée du 2 août 2002 et notamment celles en relation avec le transfert de données vers des pays tiers.

La Commission suit le Conseil d'Etat sur ce point.

### Paragraphe 4

Pour ce qui est du régime des sanctions pénales destinées à sanctionner l'exportation d'archives publiques en infraction aux dispositions de la loi en projet prévu au paragraphe 4, le Conseil d'Etat renvoie, en ce qui concerne les alinéas 3 et 4 de ce paragraphe, à ses observations formulées à l'endroit de l'article 7, paragraphe 3.

En réponse à ces observations, il est proposé de supprimer le paragraphe 4.

Dès lors, l'article 12 est amendé comme suit :

**Art. 12.** (1) A l'expiration des délais prévus aux articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 1 ~~de la présente loi~~ et sans préjudice d'autres formalités à respecter en vertu de la législation nationale ou communautaire, les archives publiques sélectionnées pour être définitivement conservées lors de l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 1 ~~de la présente loi~~ doivent être conservées à l'intérieur du pays.

(2) Une demande d'autorisation d'exportation dûment motivée peut être formulée au directeur des Archives nationales. Saisi d'une demande d'autorisation d'exportation, le directeur des Archives nationales devra se prononcer dans le délai de six semaines. Passé ce délai, l'autorisation est censée accordée.

(3) ~~Sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'~~exportation des archives publiques prévues au paragraphe 1 ~~du présent article~~ ne peut être autorisée que si :

- les conditions de l'exportation sont telles qu'il existe des garanties suffisantes pour que la sécurité physique des archives ne soit pas affectée ;
- l'exportation n'est que temporaire ;
- les coordonnées du destinataire et la date de retour des archives sont préalablement communiquées aux Archives nationales.

~~**(4) L'exportation d'archives publiques en violation des dispositions du présent article est punie d'une amende de 500 euros à 45.000 euros.**~~

~~**Est puni de la même amende le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, d'avoir laissé exporter tout ou partie de ces archives sans l'autorisation préalable requise conformément au paragraphe 1 du présent article.**~~

~~**Les faits prévus aux premier et deuxième alinéas du présent paragraphe commis par négligence sont punis d'une amende de 500 à 15.000 euros.**~~

~~**La tentative des délits prévus aux alinéas 1 et 2 du présent paragraphe et le fait, pour la personne visée au deuxième alinéa, d'avoir laissé commettre une telle tentative sont punis de la même amende.**~~

### Article 13

Le Conseil d'Etat note que l'article sous revue ne traite du transfert d'archives privées qu'aux seules Archives nationales. Se pose la question de savoir s'il ne serait pas indiqué d'inclure ici également le transfert aux archives d'autres organismes de droit public, comme par exemple le Centre national de l'audiovisuel ou encore le Centre national de littérature. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses considérations générales formulées en introduction au présent avis.

Le Conseil d'Etat relève encore que si le Conseil des archives a pour mission de se prononcer sur les propositions de classement d'archives privées comme archives privées

historiques, il n'est toutefois pas consulté lors de l'intégration d'archives privées aux Archives nationales. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle consultation pourrait s'avérer bénéfique et propose d'ajouter cette mission aux missions du Conseil des archives.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 13, le Conseil d'Etat suggère de préciser qu'au moment de leur entrée aux Archives nationales suite à un don, un legs ou une acquisition, les archives privées deviennent des archives publiques avec toutes les conséquences y attachées par la loi. A titre d'alternative, il conviendrait d'ajouter que les archives en question deviennent non seulement imprescriptibles, mais également inaliénables et insaisissables.

Enfin, le Conseil d'Etat insiste à ce que le contrat conclu entre les Archives nationales et le propriétaire d'archives privées, mentionné à l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, en relation avec la reproduction et la publication d'archives, soit intégré, quant à son principe, à l'article 13. La lecture du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives aux Archives nationales montre en effet que le champ de ce contrat sera beaucoup plus large que ne le laisse entendre le libellé de l'article 20.

La Commission fait sienne les arguments du Conseil d'Etat en incluant également le transfert d'archives privées aux instituts culturels définis comme tels dans la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat. Il semble peu opportun d'élargir le nombre d'organismes de droit public pouvant accepter des archives privées au-delà de ces instituts et ceci pour deux raisons : Ils sont experts en matière d'évaluation de la valeur d'archives privées et ils disposent d'une infrastructure adéquate pour leur conservation. De plus, un éparpillement d'archives privées sur un plus grand nombre d'instituts compliquerait la vie des chercheurs. Afin d'éviter des conflits de compétences parmi lesdits instituts, la Commission propose de préciser que le transfert d'archives privées à ces instituts culturels peut s'effectuer en concordance avec leurs missions définies dans la loi de 2004.

Il est précisé que l'article 13 régit exclusivement le transfert d'archives privées aux instituts culturels. Ceci n'empêche pas les communes (conservant d'ores et déjà bon nombre d'archives privées) ou les services d'archives privées d'acquérir des archives privées. En raison de l'autonomie communale et de la liberté de toute personne, association ou société privée d'acquérir des archives privées, l'article 13 ne s'applique pas au transfert d'archives privées à ces destinataires.

La Commission ne retient pas la proposition de Conseil d'Etat concernant une consultation du Conseil des archives lors de l'intégration d'archives privées. Sans vouloir mettre en doute le jugement des membres du Conseil en ce qui concerne la valeur historique de documents, une telle procédure semble assez lourde et sans réelle valeur ajoutée. Les responsables des instituts en question connaissent mieux les fonds déjà conservés et, étant du métier, savent bien juger si les archives privées proposées ont une valeur historique et complètent bien leurs fonds existants. Au vu de la quantité d'archives privées proposées et de la rapidité avec laquelle les décisions doivent parfois être prises, une consultation du Conseil des archives semble trop lourde. Il arrive en effet qu'à l'occasion de déménagements, des propriétaires d'archives privées proposent aux Archives soit de venir rapidement récupérer des documents, soit d'accepter leur destruction ou cession.

La Commission suit le Conseil d'Etat en ajoutant que les archives acquises par don, acquisition et legs deviennent non seulement imprescriptibles, mais également inaliénables et insaisissables. En revanche, il semble peu opportun de les considérer comme archives publiques puisque ceci implique nécessairement de la part des propriétaires l'acceptation des délais de communication prévus par le présent projet de loi. Or, certains propriétaires,

pour des raisons personnelles, n'acceptent le transfert de leurs archives privées que sous condition de prolonger les délais de communication.

La Commission reprend la suggestion du Conseil d'Etat d'inclure le contrat conclu entre les Archives et le propriétaire d'archives privées quant à son principe à l'article 13. Ainsi, un tel contrat déterminant nécessairement les conditions du transfert, de communication, de reproduction et de publication de ces archives doit être conclu pour chaque don ou dépôt d'archives. Un relevé sommaire des archives à transférer y est annexé. Au cas où – pour des raisons d'urgence par exemple - le tri et l'inventaire de celles-ci n'ont pas encore été faits au moment du versement des archives à l'institut culturel, un précontrat pourra être établi. Il sera suivi d'un contrat définitif lorsque le choix définitif des archives à conserver aura été fait.

Dès lors, l'article 13 est amendé comme suit :

**Art. 13.** Le transfert ~~aux Archives nationales~~ des archives privées définies à l'article 2, paragraphe 3 ~~(3)~~ peut s'effectuer aux instituts culturels définies comme tels dans la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat, ci-après dénommés « instituts culturels », en concordance avec leurs missions définies dans ladite loi par dépôt, don ou legs.

~~Les Archives nationales ont également le droit d'acquérir au profit de l'Etat des archives privées d'intérêt historique, scientifique, économique, sociétal ou culturel.~~

Les archives privées qui entrent dans les collections des Archives nationales des instituts culturels par don, legs ou acquisition, ~~à titre onéreux ou à titre gratuit,~~ sont imprescriptibles, inaliénables et insaisissables.

Pour chaque don ou dépôt d'archives privées auprès des instituts culturels est conclu un contrat déterminant les conditions du transfert, de communication, de reproduction et de publication de ces archives.

## Article 14

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

D'après l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, toute vente publique d'archives privées doit être signalée au directeur des Archives nationales. Concernant cette disposition, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne conviendrait pas d'y inclure les ventes de gré à gré d'archives privées par des professionnels. Dans leurs avis respectifs, les associations professionnelles qui ont été consultées proposent de préciser que les Archives nationales peuvent exercer un droit de préemption ou simplement acquérir les objets proposés à la vente. En ce qui concerne la possibilité d'acquérir les objets proposés à la vente, nul n'est besoin d'en prévoir la possibilité à l'endroit de l'article 14, puisque l'article 13 prévoit de façon tout à fait générale en son alinéa 2 que les Archives nationales ont le droit d'acquérir au profit de l'Etat des archives privées d'intérêt historique, scientifique, économique, sociétal ou culturel.

Pour ce qui est d'un éventuel droit de préemption, qu'on retrouve dans la législation de pays environnants comme la France dont le code du patrimoine français dispose que, s'il l'estime nécessaire à la protection du patrimoine d'archives, l'Etat exerce, sur tout document d'archives privées mis en vente publique ou vendu de gré à gré un droit de préemption par l'effet duquel il se trouve subrogé à l'adjudicataire ou à l'acheteur, le Conseil d'Etat voudrait

rappeler que le droit de préemption constitue une atteinte, à la fois au droit de propriété, étant donné qu'il limite le droit du propriétaire de disposer librement de sa chose, et à la liberté contractuelle. En ce qu'il touche à des droits protégés par la Constitution (article 16) et par des dispositions de droit international (article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952), un tel droit ne peut être envisagé qu'en cas de nécessité absolue en présence d'une finalité précise visant un intérêt supérieur et d'un cadrage normatif essentiel défini par le législateur.

En réponse à ces observations, la Commission propose d'inclure les instituts culturels en suivant ainsi le Conseil d'Etat qui indique que le transfert d'archives privées doit également être possible à d'autres organismes. Etant donné que l'officier public chargé de procéder à une vente publique d'archives privées n'est pas censé savoir à qui s'adresser au vu de la nature des archives, la Commission propose de retenir qu'il doit en avvertir tous les directeurs des instituts culturels. L'institut culturel intéressé par les archives privées en vente peut alors manifester son intérêt.

La Commission prend note de la suggestion du Conseil d'Etat d'inclure les ventes de gré à gré d'archives privées par des professionnels. La Commission estime néanmoins qu'il s'agit d'une procédure extrêmement lourde aussi bien pour les professionnels que pour l'institut culturel, surtout en tenant compte du fait que quelques documents éparpillés (comme par exemple des lettres ou des notes) constituent déjà des archives privées. Vu cet état des choses, la Commission ne souhaite pas suivre la proposition du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne un éventuel droit de préemption, la Commission prend note des arguments du Conseil d'Etat. Il est proposé néanmoins d'effectuer des vérifications en droit comparé et d'y revenir ultérieurement.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article 14 incrimine le non-respect de l'obligation d'informer les Archives nationales sur l'organisation d'une vente publique d'archives privées. Dans son avis, le Procureur général d'Etat critique cette disposition en notant que le principe de la légalité des peines exige que le montant de 45.000 euros soit défini comme le minimum de la peine, pouvant être portée au maximum constitué par le double de la valeur des archives aliénées. Le Procureur général d'Etat s'interroge par ailleurs sur l'importance du minimum prévu, minimum qui « (risquerait), selon l'infraction commise, d'entraîner pour le juge une impossibilité de mettre en balance l'importance réelle du fait porté devant lui et l'amende théoriquement encourue ». Le Conseil d'Etat se rallie à cette façon de voir du Procureur général d'Etat et demande aux auteurs du projet de loi de revoir leur texte en conséquence. Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs, en raison des nombreuses incertitudes et imprécisions qui caractérisent à son avis les définitions données à l'article 2 du projet de loi, s'il sera toujours possible aux opérateurs concernés de déterminer avec toute la clarté voulue leur conduite face à des textes qui semblent laisser une certaine marge d'interprétation. S'agissant de professionnels, le Conseil d'Etat peut toutefois s'en accommoder, tout en insistant à ce que des réponses soient fournies à ses interrogations concernant la définition des notions d'archives, de document et de dossier.

La Commission suit le Conseil d'Etat en revoyant à la baisse l'amende minimale. Celle-ci a été fixée à 500 euros, ce montant pouvant néanmoins être porté jusqu'au double de la valeur des archives aliénées, lorsqu'il s'agit par exemple de l'intégralité d'un fonds d'archives ou encore d'archives privées particulièrement importantes de par leur valeur patrimoniale.

Partant, et sous réserve des vérifications effectuées en relation avec le droit de préemption, l'article 14 est amendé comme suit :

**Art. 14.** (1) Tout officier public chargé de procéder à la vente publique d'archives privées et toute autre personne habilitée à organiser une telle vente doit en donner avis aux directeurs des ~~Archives nationales instituts culturels~~ au moins quinze jours avant la communication de cette vente au public et accompagner cet avis de toutes informations utiles sur ces documents.

L'avis doit préciser la date, l'heure et le lieu de la vente publique.

(2) La vente publique d'archives privées en infraction aux dispositions du paragraphe 1 est punie d'une amende minimale de ~~45 000~~ **500 euros**, pouvant être portée jusqu'au double de la valeur des archives aliénées.

## Article 15

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 15 instaure une procédure de classement d'archives privées comme « archives privées historiques » (paragraphe 1<sup>er</sup>). Ce classement est soumis à la condition que la conservation des archives en question présente, d'un point de vue historique, scientifique, économique, sociétal ou culturel, un intérêt public.

L'introduction de cette procédure se fait « par dérogation à la procédure de classement des objets mobiliers prévue par la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ». Compte tenu de la configuration de la procédure et de sa spécificité sur le détail qui tendrait à en souligner l'autonomie, la partie introductive de la phrase se référant à la loi précitée du 18 juillet 1983 semble superflue au Conseil d'Etat et pourrait être supprimée. Ceci dit, la procédure proposée épouse au niveau de la philosophie qui lui est inhérente les contours de celle prévue pour les objets mobiliers par la loi précitée du 18 juillet 1983. Le Conseil d'Etat en est dès lors à se demander quelles pourraient être les particularités d'archives par rapport à d'autres objets mobiliers ayant une valeur historique et pour lesquels un classement est envisagé pour justifier la mise en place d'un dispositif spécifique. Il serait de l'avis du Conseil d'Etat indiqué de disposer, comme cela a été le cas jusqu'ici, d'un cadre unique régissant les procédures de classement de l'ensemble des objets, immobiliers ou mobiliers, qui ont, entre autres, un intérêt historique. Le cas échéant, le dispositif légal créé en 1983, qui effectivement ne semble plus tout à fait adapté et qui peut paraître dépassé sur un certain nombre de points, devrait être revu.

Pour ce qui est de la rédaction du texte, le Conseil d'Etat propose d'écrire « d'un point de vue... » au lieu de « au point de vue... ». Par ailleurs, il propose d'omettre la référence générale à l'avis du Conseil des archives, cet avis étant mentionné au niveau des missions du Conseil institué (et non pas instituée, comme écrit dans le texte) par l'article 22 de la loi en projet. Il est en outre fait référence à cet avis de façon plus spécifique dans la suite du texte de l'article 15.

Le texte du paragraphe 1<sup>er</sup> n'appelle pas d'autre observation de principe de la part du Conseil d'Etat.

La Commission propose de tenir compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant le bout de phrase « par dérogation à la procédure de classement des objets mobiliers prévue par la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux » et en omettant la référence générale à l'avis du Conseil des archives.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 fixe le détail de la procédure de classement. Cette procédure de classement semble inutilement compliquée au Conseil d'Etat. Il propose de prévoir que les archives privées concernées pourront être classées par le ministre, sur proposition des Archives nationales. Cette façon de procéder n'exclut nullement une initiative d'un propriétaire d'archives privées, du Conseil des archives ou encore d'un autre membre du Gouvernement comme le prévoit de façon tout à fait superflue le texte. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur la possibilité donnée au propriétaire d'archives privées de mettre un terme, même si l'intérêt public est avéré, à la procédure de classement par une simple opposition. Le Conseil d'Etat note qu'une telle possibilité de s'opposer de façon absolue à l'aboutissement d'une proposition de classement n'est pas prévue au niveau de la loi précitée du 18 juillet 1983. Compte tenu du fait que la démarche de l'administration doit être justifiée en l'occurrence par un intérêt public clairement défini dans la loi, le Conseil d'Etat propose de renoncer à ce moyen donné au propriétaire pour s'opposer à un classement.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, la Commission propose de simplifier la procédure en prévoyant une procédure unique à l'initiative du ministre (et non plus à l'initiative du Conseil des archives ou du propriétaire des archives). Afin d'être cohérent avec l'article 13, le classement se fait par le ministre sur proposition d'un institut culturel.

En ce qui concerne la possibilité du propriétaire de faire opposition, la Commission propose néanmoins de maintenir cette disposition afin de respecter le droit de propriété tel que prévu par l'article 16 de la Constitution.

Enfin, conformément aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de reprendre la terminologie de « notification de la proposition de classement » et de prévoir que la destruction d'archives en instance de classement est interdite.

Il est précisé que le paragraphe 7 prévoit une amende en cas de destruction d'archives en instance de classement.

## Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit l'hypothèse d'un déclassement total ou partiel d'archives classées. Le Conseil d'Etat propose de reléguer cette disposition à la fin de l'article 15. Par ailleurs, il convient d'écrire « lorsque l'intérêt public (...) venait à disparaître » au lieu de « lorsque l'intérêt public (...) venait de disparaître ». A titre d'alternative, la disposition en question pourrait se référer à l'intérêt public qui ne serait plus donné. L'alinéa 2, qui précise que tout arrêté qui prononce un déclassement est notifié au propriétaire, est superflète. Par application de la procédure administrative non contentieuse, le propriétaire des archives privées classées doit de toute façon être informé de la décision de déclassement. Il y a par ailleurs lieu de renoncer à la précision que l'arrêté grand-ducal de déclassement doit être motivé et s'en tenir ici encore au droit commun, c'est-à-dire aux principes de la procédure administrative non contentieuse. Le Conseil d'Etat propose, par voie de conséquence, de supprimer le paragraphe 3.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, la Commission propose de déplacer le libellé du paragraphe 3 sous un nouveau paragraphe 8.

## Paragraphe 4 initial (nouveau paragraphe 3)

Le paragraphe 4 définit en son alinéa 1<sup>er</sup> le contenu de l'arrêté de classement.

L'alinéa 2 du paragraphe 4 prévoit la confection par les Archives nationales d'une liste qui répertorie les archives privées classées et qui est accessible à toute personne qui justifie

d'un intérêt particulier. En ce qui concerne l'agencement du texte, le Conseil d'Etat propose d'intégrer à la disposition sous revue l'inventaire non public reprenant le contenu des archives privées classées ou en instance de classement mentionné à l'alinéa 4 du paragraphe 5.

A des fins de cohérence, il est proposé de replacer, tout au long de l'article 15, les références aux « Archives nationales » par celles à « l'institut culturel ». Tout directeur d'un institut culturel a le droit de proposer le classement d'archives privées.

Conformément à la proposition du Conseil d'Etat, la disposition concernant l'inventaire non public reprenant le contenu des archives privées classées ou en instance de classement mentionné a été déplacée du paragraphe 5 au nouveau paragraphe 3.

La représentante du groupe politique CSV s'interroge sur le caractère « non public » de l'inventaire établi conformément au dernier alinéa. Si cet inventaire est établi pour les besoins internes de l'institut, elle propose de le préciser.

#### Paragraphe 5 initial (nouveau paragraphe 4)

Le paragraphe 5, après avoir précisé que les archives privées qui sont classées deviennent imprescriptibles mais ne deviennent pas la propriété de l'Etat, définit un certain nombre de règles en relation avec le statut des archives privées classées et leur gestion (propriété, destruction, aliénation, etc.). Il impose ainsi au propriétaire des archives privées, qui d'ailleurs garde la propriété des archives, le respect de règles qui sont analogues à celles s'appliquant aux archives publiques. Le texte en question n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. Il propose toutefois d'écrire à l'alinéa 6 que les fonds d'archives privées classées ou en instance de classement ne peuvent pas être « fragmentés » au lieu de « démembrés ».

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Il est précisé que les archives privées classées sont aliénables conformément aux dispositions des alinéas 5 et 6.

La représentante du groupe politique CSV propose de préciser les cas de figure dans lesquels le propriétaire ou détenteur d'archives privées classées peut être requis de les présenter au directeur de l'institut culturel ayant proposé le classement (cf. Alinéa 3).

#### Paragraphe 6 (nouveau paragraphe 5)

Le paragraphe 6 dispose que les effets du classement suivent les archives privées classées, en quelques mains qu'elles passent. D'après ce même paragraphe, « (les effets) s'appliquent de plein droit à compter de la notification de l'ouverture de la procédure de classement ou de la proposition de classement au propriétaire ». Si le Conseil d'Etat peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet, il s'interroge toutefois sur la logique inhérente au texte. Il lui semble tout d'abord superflu de distinguer entre la notification de l'ouverture de la procédure de classement, qui n'est pas autrement prévue dans le projet de loi, et la notification de la proposition de classement au propriétaire. Il ressort en effet de l'économie générale du texte de l'article 15 que la notification de la proposition de classement correspond à l'ouverture de la procédure de classement. Le texte du paragraphe 2 de l'article 15 prévoit ainsi comme premier acte dans la procédure, lorsque l'initiative du classement émane de l'Etat, une proposition de classement adressée au propriétaire. L'opposition du propriétaire au classement, dans le sillage de la notification qui lui a été faite de la proposition de classement, a ensuite pour conséquence que « le ministre ne poursuit pas la procédure de classement ». Il suffirait en fin de compte de se référer en l'occurrence à la notification de la proposition de classement au propriétaire. Par ailleurs, il

semble peu logique au Conseil d'Etat de se référer aux « effets du classement » qui s'appliqueraient de plein droit dans le cas de figure sous revue et à partir du moment où le propriétaire se voit notifier l'ouverture de la procédure, respectivement la proposition de classement selon le Conseil d'Etat, c'est-à-dire à un moment où le classement n'a pas encore été effectué. Il serait dès lors plus correct d'écrire, tout en garantissant le résultat voulu par les auteurs du projet de loi, que le propriétaire devra, dès la notification, respecter les obligations que les paragraphes 5 et 7 imposent aux propriétaires d'archives privées classées. Il devra bien évidemment en être dûment informé. Comme le propriétaire n'aura à ce moment pas encore pu faire valoir d'éventuels motifs qui pourraient s'opposer au classement, le Conseil d'Etat suggère encore de réduire les obligations auxquelles il sera soumis à un minimum.

Suite aux remarques du Conseil d'Etat les termes « ouverture de la procédure de classement » sont supprimés de sorte qu'il est clair que les effets du classement s'appliquent dès la notification de la proposition de classement.

A l'instar de la législation française, le Conseil d'Etat propose de prévoir que la destruction d'archives en instance de classement est interdite.

Cette dernière proposition est reprise sous le paragraphe 2.

#### Paragraphe 7 (nouveau paragraphe 6)

Le paragraphe 7 énonce un certain nombre de règles destinées à garantir la conservation en bon état des archives privées classées. Il impose des obligations au propriétaire des archives privées classées qui s'ajoutent à celles prévues par le paragraphe 5. Ces mesures pourront aller jusqu'au transfert provisoire des archives dans un lieu offrant les garanties de conservation et de sécurité. Ces obligations font que le propriétaire sera limité dans sa liberté de disposer librement de son bien, tout en gardant la propriété. En guise de contrepartie, le texte du paragraphe 7 se limite à prévoir que les Archives nationales assistent les propriétaires des archives privées classées dans la gestion et la conservation de leurs archives, sans que toutefois les modalités de cette assistance soient autrement précisées. Le Conseil d'Etat note que la législation française prévoit la possibilité du versement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter, pour le propriétaire, de la servitude de classement d'office. Tel est également le cas de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux qui donne au propriétaire d'un immeuble ou d'un objet mobilier classé la possibilité de demander une indemnisation ou encore de réclamer une indemnité représentative du préjudice subi en cas de refus d'une demande d'exportation d'objets mobiliers. Le Conseil d'Etat en est dès lors à se demander pourquoi les auteurs du projet de loi se sont, en l'occurrence, départis de cette approche. Il estime pour sa part que la démarche telle qu'elle est proposée dans le projet de loi se heurte au principe de l'égalité de traitement ainsi qu'à l'article 16 de la Constitution qui consacre le droit à la propriété et ne permet l'expropriation que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnisation, un changement dans les attributs de la propriété qui est à ce point substantiel qu'il prive celle-ci de ses attributs essentiels pouvant constituer une expropriation<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat note dans ce contexte que tant la jurisprudence de la Cour administrative<sup>2</sup> que la doctrine vont dans le sens d'une inclusion dans le champ de la protection de l'article 16 de la Constitution de tous les biens, y compris mobiliers. Il doit dès lors s'opposer formellement au texte proposé. Enfin, le Conseil d'Etat propose de limiter les mesures conservatoires que les Archives nationales peuvent prendre à l'endroit d'archives privées classées lorsque les circonstances l'exigent, à ce qui est nécessaire. Le texte proposé se réfère en effet à des mesures utiles dont le coût serait à charge de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Cour constitutionnelle, arrêt du 4 octobre 2013, n°101/13, Mémorial A n° 182, p. 3474

<sup>2</sup> Cour administrative, arrêt du 21 juin 2016, n° 37592C

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de compléter le paragraphe 7 par une disposition qui prévoit la possibilité pour le propriétaire de demander une indemnité représentative du préjudice subi. Cette disposition s'inspire de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux qui donne au propriétaire d'un immeuble ou d'un objet mobilier classé la possibilité de demander une indemnisation ou encore de réclamer une indemnité représentative du préjudice subi en cas de refus d'une demande d'exportation d'objets mobiliers.

La représentante du groupe politique CSV propose de renvoyer simplement à la loi de 1983 et de renoncer à introduire une disposition détaillée. A titre subsidiaire, elle propose de préciser la nature du préjudice dans le commentaire des articles.

#### Paragraphe 8 (nouveau paragraphe 7)

Enfin, le paragraphe 8 incrimine un certain nombre de comportements qui constitueront des infractions à la loi en projet et définissent les peines afférentes. A l'instar du Procureur général d'Etat, le Conseil d'Etat demande de compléter les différentes infractions, dans la mesure du nécessaire, par la mention qu'il s'agit bien d'infractions commises intentionnellement et en connaissance de cause, la simple négligence ne devant pas donner lieu à une sanction pénale.

Suite à cette observation du Conseil d'Etat, il est proposé de compléter la première phrase par les termes « s'ils ont été commis intentionnellement » afin de préciser que, pour constituer une infraction à la loi, il faut à la fois un élément matériel et un élément moral. La Commission propose en outre de remplacer le terme « infraction » par celui de « violation ». Enfin, suite à la renumérotation des paragraphes, il y a lieu de redresser les renvois.

#### Nouveau paragraphe 8 (paragraphe 3 initial)

Il est proposé de déplacer le libellé du paragraphe 3 sous un nouveau paragraphe 8. Toutefois, par souci de respecter le parallélisme des formes, suite aux modifications effectuées à l'endroit du paragraphe 2, il convient de restreindre le déclassement à la seule initiative du ministre.

Partant, l'article 15 est amendé comme suit :

**Art. 15. (1) Par dérogation à la procédure de classement des objets mobiliers prévue par la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, Les archives privées dont la conservation présente, au d'un point de vue historique, scientifique, économique, sociétal ou culturel, un intérêt public, peuvent être classées « archives privées historiques », par le ministre et sur proposition d'un institut culturel, par arrêté grand-ducal, sur avis du Conseil des archives instituée par l'article 22 de la présente loi.**

**(2) L'initiative de la procédure de classement des archives privées peut émaner du propriétaire des archives privées, d'un membre du gouvernement ou du Conseil des archives :**

- Lorsque l'initiative du classement émane d'un membre du gouvernement, Le ministre, après avoir demandé l'avis du directeur des Archives nationales,** notifie au propriétaire des archives la proposition de classement, la notification énumérant les conditions du classement définies aux paragraphes 4, 5 et 76 du présent article et informant le propriétaire de son droit de présenter ses observations écrites dans le délai d'un mois.

L'opposition du propriétaire doit parvenir au ministre dans le délai précité. Dans le cas où le propriétaire forme une telle opposition, le ministre ne poursuit pas la procédure de classement.

En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions de classement, les archives sont classées par arrêté grand-ducal au plus tard dans un délai de trois mois à compter ~~de l'expiration du délai précité~~ de la notification de la proposition de classement. ~~Le Conseil des archives doit être ayant été~~ entendu en son avis qui doit être produit dans un délai de deux mois à compter ~~de la notification de la proposition de classement de cette date.~~

- ~~2. Lorsque l'initiative du classement émane du Conseil des archives, celui-ci soumet sa proposition motivée de classement d'archives au ministre, qui notifie au propriétaire des archives la proposition de classement. La procédure à suivre sera alors celle décrite au paragraphe ci-dessus.~~
- ~~3. Lorsque l'initiative du classement émane du propriétaire des archives, celui-ci soumet sa demande motivée au ministre qui demande l'avis du directeur des Archives nationales. En cas d'acceptation de la demande, les archives sont classées par arrêté grand-ducal au plus tard dans un délai de trois mois à compter de la date de la demande, le Conseil des archives ayant été entendu en son avis qui doit être produit dans un délai de deux mois à compter de la date de la demande.~~

La destruction d'archives en instance de classement est interdite.

~~(3) Le déclassé total ou partiel d'archives classées peut avoir lieu lorsque l'intérêt public visé au paragraphe 1 du présent article venait de disparaître. Il est prononcé par arrêté grand-ducal motivé soit sur initiative d'un membre du gouvernement, soit sur initiative du Conseil des archives demandant au ministre de lancer une procédure de déclassé, soit à la demande du propriétaire. Dans tous les cas, le Conseil des archives doit être entendu en son avis et la décision gouvernementale doit intervenir dans les trois mois.~~

~~Tout arrêté qui prononce un déclassé est notifié au propriétaire.~~

(43) L'arrêté de classement qui est notifié au propriétaire et ~~aux Archives nationales à l'institut culturel ayant proposé le classement~~ indique la nature des archives classées, le nom et le domicile de leur propriétaire et, s'il y a lieu, ceux du propriétaire de l'immeuble où elles sont conservées.

Les archives privées classées sont répertoriées sur une liste dont la tenue, la rédaction et la mise à jour sont confiées ~~à l'institut culturel ayant proposé le~~ classement ~~aux Archives nationales~~. Cette liste doit indiquer la nature des archives classées, leur objet, le lieu de conservation, le nom et le domicile du propriétaire et la date de l'arrêté de classement. Cette liste est communiquée ~~par l'institut culturel les Archives nationales~~ sur place aux personnes qui en font la demande écrite et qui justifient d'un intérêt particulier.

Pour les besoins de l'application de la présente loi, l'institut culturel établit un inventaire non public reprenant le contenu des archives privées classées ou en instance de classement.

(54) Le classement des archives privées n'emporte pas transfert à l'Etat de la propriété des documents classés.

Les archives privées classées sont imprescriptibles.

Les archives privées classées doivent être conservées à l'intérieur du pays. Une demande d'autorisation d'exportation temporairement dûment justifiée peut être formulée au directeur de l'institut culturel ayant proposé le classement des Archives nationales. Saisi d'une demande d'autorisation d'exportation, le directeur de l'institut culturel des Archives nationales devra se prononcer dans le délai de six semaines. Passé ce délai, l'autorisation est censée accordée.

Les propriétaires ou détenteurs d'archives privées classées sont tenus, lorsqu'ils en sont requis, de les présenter au directeur de l'institut culturel ayant proposé le classement des Archives nationales ou à son délégué et ceci au plus tard un mois après la demande de ces derniers. Pour les besoins de l'application de la présente loi, les Archives nationales établissent un inventaire non public reprenant le contenu des archives privées classées ou en instance de classement.

Toute destruction d'archives privées classées est interdite.

Tout propriétaire d'archives privées classées qui procède à leur aliénation est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement. Les fonds d'archives privées classées ou en instance de classement ne peuvent être démembrés fragmentés.

Toute aliénation d'archives privées classées doit être notifiée au directeur de l'institut culturel ayant proposé le classement des Archives nationales par l'acquéreur dans les quinze jours suivant la date de son accomplissement. Cette notification doit mentionner le nom et l'adresse du nouvel acquéreur ainsi que le lieu où les archives sont conservées. Il en est de même pour tout autre déplacement des archives par leur propriétaire d'un lieu dans un autre à l'intérieur du pays. Dans ce dernier cas, le propriétaire notifie au directeur des Archives nationales de l'institut culturel dans les quinze jours qui suivent le déplacement des archives, l'adresse du lieu où les archives seront conservées après déplacement.

(6 5) Les effets du classement suivent les archives privées classées, en quelques mains qu'elles passent. Ils s'appliquent de plein droit à compter de la notification de l'ouverture de la procédure de classement ou de la proposition de classement au propriétaire. Ils cessent de s'appliquer si une décision de classement n'est pas intervenue dans les trois mois de cette notification. Ils cessent également de s'appliquer en cas de déclassement.

(7 6) Les archives privées classées ne peuvent être modifiées, réparées ou restaurées sans l'autorisation du directeur de l'institut culturel ayant proposé le classement des Archives nationales. L'institut culturel Les Archives nationales assistent les propriétaires des archives privées classées dans la gestion et la conservation de leurs archives.

Lorsque la conservation ou la sécurité sont mises en péril, et lorsque le propriétaire ne prend pas immédiatement les mesures jugées nécessaires par les Archives nationales - l'institut culturel pour y remédier, le ministre peut ordonner d'urgence, sur avis du directeur de l'institut culturel des Archives nationales et par arrêté ministériel, aux frais des Archives nationales de l'institut culturel, les mesures conservatoires utiles, et de même, s'il le juge nécessaire, le transfert provisoire des archives dans un lieu offrant les garanties de conservation et de sécurité voulues.

Le classement peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter, pour le propriétaire, des effets et des obligations du

**classement. La demande d'indemnité doit être adressée au ministre dans les six mois à compter de la notification de la proposition de classement au propriétaire. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par les tribunaux de l'ordre judiciaire.**

(87) Sont punis d'une amende de 500 euros à 45.000 euros **s'ils ont été commis intentionnellement** :

1. La destruction d'archives privées classées ou en instance de classement ;
2. L'exportation hors du Luxembourg d'archives privées classées ou en instance de classement en infraction aux dispositions du paragraphe **5 4** ;

(98) Sont également punis d'une amende de 500 euros à 45.000 euros **s'ils ont été commis intentionnellement** :

1. Le refus de présentation d'archives privées classées ou en instance de classement aux agents mentionnés au paragraphe **5 4** ;
2. L'aliénation d'archives privées classées ou en instance de classement en **infraction aux violation des** dispositions du paragraphe **5 4** ;
3. L'absence de notification d'une aliénation d'archives privées classées ou en instance de classement en **infraction aux violation des** dispositions du paragraphe **5 4** ;
4. Le déplacement d'archives privées classées ou en instance de classement d'un lieu dans un autre à l'intérieur du pays en **infraction aux violation des** dispositions du paragraphe **5 4** ;
5. Le démembrement d'archives privées classées ou en instance de classement en **infraction aux en violation des** dispositions du paragraphe **5 4** ;
6. La réalisation, sans l'autorisation prévue au paragraphe **7 6**, de toute opération susceptible de modifier ou d'altérer des archives privées classées ou en instance de classement.

**(8) Le déclassement total ou partiel d'archives classées peut avoir lieu lorsque l'intérêt public visé au paragraphe 1 du présent article venait à disparaître. Il est prononcé par arrêté grand-ducal à l'initiative du ministre. Dans tous les cas, le Conseil des archives doit être entendu en son avis et la décision du ministre doit intervenir dans les trois mois.**

## **2.                    Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2016**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2016 est approuvé.

## **3. Divers**

La représentante du groupe politique CSV propose d'inviter à une prochaine réunion de la Commission de la Culture, le Ministre de la Sécurité intérieure et le Ministre du Développement durable et des Infrastructures en vue d'avoir des explications sur le bâtiment abritant actuellement le Musée de la Police nationale.

Luxembourg, le 11 janvier 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
André Bauler