

# **DIGITAL ACT : LA LOI SUR L'ARCHIVAGE ÉLECTRONIQUE RETOUR SUR L'EMPLOI DES NORMES INTERNATIONALES POUR L'ARCHIVAGE ÉLECTRONIQUE QUALIFIÉ**

## **Laurence MAROYE**

Gestionnaire de l'information et déléguée à la protection des données, et assistante à l'Université libre de Bruxelles pour le cours Introduction aux humanités numériques.

Présidente de la Commission belge pour l'ISO TC46/SC11.

L'auteure a reçu le Prix ABD-BVD 2019 pour son travail de fin d'études intitulé *La normalisation internationale du records management : analyse critique dans le contexte du Digital Act. Études de cas au sein d'administrations fédérales belges*, présenté en juin 2018 à l'Université Libre de Bruxelles, en vue de l'obtention du titre de Docteur en information et communication. À des fins de transparence, l'auteure précise qu'elle est depuis 2017 présidente du comité miroir belge pour l'ISO TC46/SC11 (Archives / Records management).

De auteur mocht de ABD-BVD Prijs 2019 in ontvangst nemen voor zijn eindwerk getiteld *La normalisation internationale du records management : analyse critique dans le contexte du Digital Act. Études de cas au sein d'administrations fédérales belges*, hetwelk werd verdedigd in juni 2018 in de ULB te Brussel, teneinde het behalen van Docteur en information et communication. Ten behoeve van de transparantie preciseerd de schrijfster dat ze sinds 2017 voorzitter is van het Belgische spiegelcomité voor de ISO TC46/SC11 (Archivering / Documentenbeheer).

- Le 29 mars 2019, est publié l'arrêté d'exécution de la loi du 21 juillet 2016, ou *Digital Act*, mettant en œuvre et complétant le règlement eIDAS sur les services de confiance dont la signature et l'horodatage électroniques et qui concrétise une volonté ministérielle d'encourager l'économie digitale. L'arrêté en question fait la part belle aux normes et aux standards afin d'aiguiller les organisations sur la voie de la conformité en matière d'archivage électronique. Le présent article présente les opportunités et les risques encourus par le recours aux textes normatifs du records management de l'ISO notamment. Pour ce faire, il revient sur le processus de normalisation en tant qu'élément impactant sur de telles pratiques.
- Op 29 maart 2019 werd het uitvoeringsbesluit van de wet van 21 juli 2016, of de *Digital Act*, gepubliceerd, tot uitvoering en vervollediging van de eIDAS-verordening over vertrouwensdiensten, waaronder de elektronische handtekening en tijdstempel, en tot concretisering van de ministeriële wil om de digitale economie aan te moedigen. Het besluit in kwestie besteedt extra aandacht aan de normen en standaards om organisaties een leidraad te geven met het oog op conformiteit op het vlak van elektronische archivering. In dit artikel worden de opportuniteiten en de risico's uiteengezet van het gebruik van normatieve teksten van het documentenbeheer van de ISO met name. Hiervoor wordt teruggegaan naar het normalisatieproces als element dat impact heeft op dergelijke praktijken.

## **Introduction**

Avec la publication, en juillet 2016, du *Digital Act*, la Belgique opte pour un modèle unique d'intégration d'eIDAS qui concrétise alors la volonté ministérielle de soutenir le secteur public dans sa transition numérique. Non contente de mettre en œuvre le règlement européen relatif aux services de confiance, dont la signature et l'horodatage électroniques, la loi du 21 juillet 2016 étend la liste de ces services en y ajoutant l'archivage électronique. Dans la foulée, ce dernier est ainsi doté pour la première fois d'un cadre légal transversal. Le *Digital Act* entend indiquer aux organismes, publics notamment, quelles sont les obligations relatives à la conservation électronique des documents à respecter en vue de garantir leur valeur probante, fussent-ils nativement numériques ou numérisés. La loi précise par ailleurs quelles sont les exigences relatives au processus de substitution électronique des originaux papier. Le *Digital Act* ne cache ainsi pas son ambition de jouer un rôle crucial

dans l'émergence d'une administration digitale fiable, représentant dans le même temps, à en croire le ministre porteur du projet, une "*révolution dans l'économie numérique du pays*".

Plus spécifiquement, le *Digital Act* décrit deux types de service d'archivage électronique : le "simple", qui dans le texte n'est pas affublé de cet adjectif, et le "qualifié". La différence entre les deux types est évidemment cruciale dans la mesure où la charge de la preuve peut glisser d'une partie prenante à l'autre en fonction de la formule choisie. Notons que si obligation de conservation il y a, le recours à un service d'archivage qualifié s'impose. Ceci a donc un impact très important pour les organismes publics qui ont des contraintes de conservation des informations à long voire très long terme. Comme nous pouvons nous en douter, les exigences liées au "qualifié" sont davantage contraignantes et précises que celles qui s'appliquent au "simple".

Du "quoi" au "comment", nous en venons à l'arrêté d'exécution de la loi du 21 juillet 2016, spécifique à l'archivage électronique, publié au printemps 2019. Il aura donc fallu attendre près de 3 ans pour la publication de ce texte qui a pour objectif de définir les moyens et mesures à mettre en œuvre en vue de la conformité aux exigences listées dans le *Digital Act*. Le parti pris est celui des standards et des textes normatifs internationaux, et plus particulièrement ceux du records management, faisant ainsi fi des débats encore prégnants distinguant cette discipline de l'archivage pourtant repris dans les titres de ladite loi. Les normes, représentatives d'un consensus d'experts d'un domaine donné, permettent au législateur de réaliser ainsi des économies conceptuelles et financières. Nous exposons ci-après quel impact peut avoir le processus de normalisation internationale pour ensuite revenir plus spécifiquement sur les textes listés dans l'arrêté d'exécution.

## La normalisation internationale du records management

Aujourd'hui incontournable de manière plus ou moins tangible dans bien des domaines de notre vie quotidienne, la normalisation internationale puise ses racines dans des processus engrangés bien avant la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, ce n'est que peu avant la moitié du XXe siècle que s'est mise en marche l'immense machine que nous connaissons aujourd'hui : l'Organisation internationale de normalisation, l'ISO. Par ailleurs, si le comité technique "information et documentation" (TC46) est l'un des comités pionniers de l'ISO, le records management quant à lui ne bénéficie d'un sous-comité qui lui est propre que depuis l'aube des années 2000. Ce comité a donc été mis sur pied à l'époque de la loi américaine Sarbanes-Oxley (dite "loi SOX") qui, suite aux scandales financiers Enron et Worldcom, oblige les grandes entreprises à gérer leurs informations de manière fiable en vue d'une transparence accrue. Ces affaires avaient à l'époque fait grand bruit au-delà des frontières des États-Unis et ce sont les Australiens qui ont pris le pas de proposer à l'international un texte sur le records management qu'ils avaient développé auparavant au niveau national.

Considérées par certains comme source de confiance et par d'autres comme freins à l'innovation, les normes internationales ont, quel que soit le domaine d'application, leurs relais et leurs détracteurs. En effet, les principes pourtant louables de la normalisation éprouvent parfois des difficultés à trouver écho dans une machinerie très complexe. D'une part, le processus est souvent critiqué en raison de la relative lourdeur des sous-processus et procédures qui le constituent, lourdeur qui se répercute sur la

complexité même des textes. D'autre part, le fruit de ce long processus n'est pas forcément accueilli à bras ouverts dans la mesure où les normes sont souvent perçues comme difficiles, voire impossible à mettre en œuvre sur le terrain. Du fait du principe essentiel de consensus, les textes lissés sont parfois ainsi dénaturés d'une consistance qui permettrait à tout un chacun d'y retrouver des éléments à appliquer dans son propre environnement. Si les experts, aux approches parfois éloignées si ce n'est opposées, doivent faire preuve d'une certaine souplesse lors de la phase de rédaction des normes, l'exercice de gymnastique s'applique également à ceux qui désirent les mettre en œuvre.

Les normes du records management, dont le processus de création était méconnu dans nos contrées jusqu'il y a quelques années encore puisqu'aucun comité technique belge n'a été constitué dans ce domaine avant le milieu des années 2010, ne font pas exception. Au vu de la prédominance de certaines normes, comme l'ISO 9001 (Système de management de la qualité), qui utilisent les mêmes termes que ceux utilisés dans les normes du records management dans une acception proche mais assez différente que pour lever des débats, il est parfois difficile de promouvoir les textes spécifiques à la gestion des informations engageantes.

Pourtant, il est à noter que, du fait de son caractère transversal, le records management fait partie de ces domaines dont le portefeuille de normes – développées selon un processus encadré par un organisme de normalisation – et de standards – développés sur commande et sans cadre spécifique – est assez conséquent et ne se limite pas à un seul texte ou à une seule forme de textes. Bien que la norme principale, l'ISO 15489-1, s'annonce comme auto-suffisante, il est admis dans la même norme que d'autres textes peuvent s'avérer nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre d'un système de records management. De plus, soulignons que, en fonction du point de vue engagé, la place du curseur jugeant une distinction éventuelle entre "records" et "archives" peut influencer sur la quantité et le type de textes consultés. Nous ajouterions par ailleurs que, même combinés, ces textes ne suffisent pas forcément à une approche globale du records management puisque d'autres domaines de compétences et de connaissances sont appelés lors de la mise en œuvre d'un tel système : sécurité de l'information, processus de numérisation, reconnaissances des caractères, etc. De manière générale, certains parlent même de "*boulimie ou d'incontinence normative*".

Au-delà de l'immensité de l'étendue du catalogue des normes, particulièrement dans le domaine du records management, nous devons encore souligner

que les textes normatifs sont des éléments qui vivent et évoluent. Ce n'est pas pour rien que les normes ISO sont toutes affublées d'une date précise. En effet, tout au long de sa vie, une norme sera soumise à un examen systématique tous les 5 ans, au cours duquel les experts internationaux s'accorderont à dire si elle peut être confirmée en l'état, si elle doit être annulée ou modifiée avec plus ou moins de modifications. Une même norme peut donc, à quelques années d'intervalle, avoir un périmètre et des recommandations fort différents.

Dans ce paysage multiple et complexe, il peut être difficile de s'y retrouver et de faire un tri afin de sélectionner les normes qui pourront porter, de manière stable, les exigences d'une loi ou de tout autre texte légal. Il n'en reste pas moins que le recours aux normes reste un moyen de réaliser des économies notamment par gain de temps, et donc d'argent, puisque, selon le directeur du SPF Économie, Monsieur De Backer, *"il n'est pas toujours nécessaire de réinventer l'eau chaude"*. C'est ainsi qu'une *"task force"* à laquelle l'auteur a participé, a été mise sur pied afin de dépatouiller le paysage des normes et des standards qui peuvent être alignés avec le *Digital Act* afin de dessiner les contours d'une présomption de conformité. Il est à noter que cette dernière implique donc que la liste reprise dans l'arrêté d'exécution ne peut être considérée comme exhaustive et laisse le champ des possibles ouvert à d'autres références.

### **La part belle aux normes et standards dans l'arrêté d'exécution du Digital Act**

Les travaux de la *"task force"* ont notamment abouti à la constitution d'une liste de normes et standards mis en parallèle avec les exigences de ladite loi :

ISO 16175-2:2011 : Information et documentation – Principes et exigences fonctionnelles pour les enregistrements dans les environnements électroniques de bureau. Partie 2 : lignes directrices et exigences fonctionnelles pour les systèmes de management des enregistrements numériques ;

ISO 16363:2012 : Systèmes de transfert des informations et données spatiales – Audit et certification des référentiels numériques de confiance ;

ISO/TR 13028:2010 : Information et documentation – Mise en œuvre des lignes directrices pour la numérisation des enregistrements ;

AFNOR NF Z 42026:2017 (norme française) – Définition et spécifications des prestations de numérisation fidèle des documents sur support papier et contrôle de ces prestations.

CoreTrustSeal:2018 (standard) – certification basée sur les exigences relatives aux dépôts de données de confiance [selon le World Data System of the International Science Council (WDS) et le Data Seal of Approval (DSA)] ;

Nestor seal : standard pour des "archives digitales de confiance" basé sur la norme allemande DIN 31644 (Critères pour des archives numériques de confiance).

Le choix de faire appel à des standards peut être considéré comme davantage arbitraire que l'appel aux normes dans la mesure où ces premiers n'ont pas fait l'objet d'un processus de consensus a priori. Comme nous l'avons déjà mentionné, les normes sont le reflet de ce que des experts internationaux estiment être les principes et exigences à suivre. Le législateur a donc tout à gagner semble-t-il en leur faisant confiance et les positionnant en miroir des exigences qu'il a lui-même listées dans la loi afférant à l'arrêté dont il est ici question. En outre, ces textes peuvent être utilisés comme des bases communes d'échanges entre les administrations publiques, entre autres organisations, et les prestataires de service qui ont un rôle important à jouer dans l'application des nouvelles règles (par exemple : appels d'offres). Nous sommes en effet d'avis que rares seront les administrations à même de développer une telle stratégie et de tels outils exclusivement en interne, eu égard notamment selon nous au regrettable degré d'absence de professionnels de la gestion des documents et des records, signe d'un relatif manque de conscience de l'importance que revêtent ces métiers à l'ère du numérique d'une part, et de moyens, d'autre part. Les prestataires externes deviendront ainsi des interlocuteurs privilégiés pour la mise en œuvre d'un système conforme.

Quoiqu'il en soit, recourir aux normes de cette manière n'est pas sans poser question. En effet, nous pouvons constater aisément à la lecture de l'arrêté, qu'aucun des standards, a priori accessibles gratuitement, ou qu'aucune combinaison de standards, ne permet de répondre à l'entièreté des exigences du *Digital Act* en matière d'archivage électronique. Il faudrait donc que les organismes soucieux de leur conformité en la matière se procurent, et donc achètent, les normes complémentaires.

Il peut par ailleurs être étonnant de ne pas relever dans cette liste l'ISO 14721:2012, plus connue sous le nom d'OAIS (*Open Archival Information System*), reconnue comme une norme de référence en matière d'archivage sur le (très) long terme. Néanmoins, l'ISO 16363 lui est liée dans la mesure où il s'agit du schéma de certification y afférant.

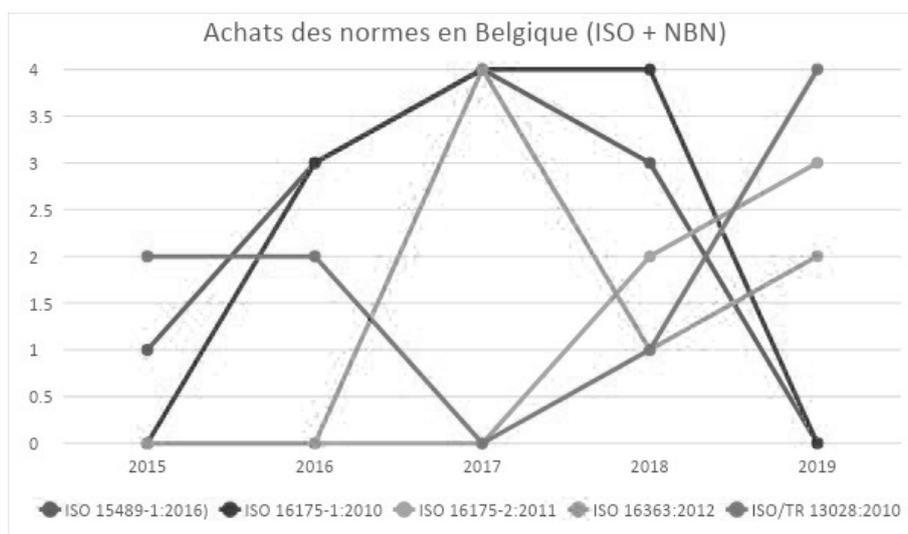


Fig. 1 : Achats des normes en Belgique (ISO + NBN)

Soulignons encore qu'à l'heure où nous écrivons ces lignes, aucun de ces textes n'est disponible dans au moins deux langues officielles belges et certains ne sont d'ailleurs disponibles qu'en anglais. Espérons que cet état de fait changera au cours des prochains mois.

Un autre risque encouru est celui induit par le recours à des textes normatifs datés dont l'obsolescence est potentiellement programmée au vu du processus de révision systématique que nous avons brièvement exposé ci-avant. Prenons pour exemple l'ISO 16175-2 qui répond à bon nombre d'exigences de la loi et qui, comme nous pouvons le constater sur le site web de l'ISO, sera fondamentalement révisée dans les prochains mois par le biais d'une restructuration et d'une modification du périmètre induite par le changement de titre. Une fois qu'elle sera publiée dans sa nouvelle version, il deviendra presque impossible de se procurer la version de 2011 citée dans l'arrêté.

Bien que l'arrêté d'exécution ait été publié très récemment, il est intéressant de consulter les données statistiques d'achat des normes du records management en Belgique, que soit auprès de l'ISO directement ou du Bureau de Normalisation (NBN) belge. Ceux-ci ne démontrent pas un réel engouement pour les normes de l'arrêté, en ce compris pour l'ISO 16175-2 dans sa version de 2011 prochainement retirée du catalogue. L'achat de ces normes semblent donc ne pas avoir de corrélation avec la publication de l'arrêté.

## Conclusion

C'est un exercice complexe auquel font face tous les gestionnaires de l'information, quel que soit le titre de fonction admis, depuis juillet 2016. Si le recours aux normes, comme nous avons pu le souligner à plusieurs reprises, permet au législateur de réaliser des économies notamment conceptuelles, les institutions devront faire preuve de flexibilité pour se glisser entre les différentes recommandations préconisées par l'arrêté d'exécution et celles qu'ils restent à découvrir. La rédaction d'une norme belge, directement disponible dans les langues officielles, listant explicitement les exigences du *Digital Act* et les moyens de les mettre en œuvre reste selon nous une piste à envisager au cours des prochaines années afin de dissiper un relatif flou artistique.

**Laurence Maroye**

Université Libre de Bruxelles  
Port de Bruxelles - Haven van Brussel  
Place des Armateurs, 6, Redersplein  
1000 Bruxelles/Brussel  
lmaroye@gmail.com

30 octobre 2019

## Notes

1. Titre officiel et complet : Loi du 21 juillet 2016 mettant en œuvre et complétant le Règlement (UE n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la Directive 1999/93/CE, portant insertion du titre 2 dans le livre XII "Droit de l'économie électronique" du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au titre 2 dans le livre XII "Droit de l'économie électronique" du Code de droit économique et des dispositions d'application de la loi propres au titre 2 du livre XII, dans les livres I, XV et XVII du Code de droit économique.
2. Titre officiel et complet : Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.
3. Gobert, D. (2017, novembre). Law, Standardization & Certification : designing Trust from the new legal framework (panel discussion). Panel discussion présenté à HECTOR International colloquium - Trust in (the) digital transition, Brussels.
4. De Croo, A. (2016, juillet 7). Alexander De Croo ouvre la voie au recommandé électronique. Communiqué de presse. <<http://www.decroo.belgium.be/fr/digital-act-elektronische-aangetekende-zending>>
5. SPF Economie, PME, Classes moyennes et énergie (2018). Digital act – Résumé. <<https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Online/One-pager-Digital-Act-FR.pdf>>
6. Arrêté royal du 29 mars 2019 fixant les numéros de référence des normes applicables au service d'archivage qualifié.
7. MAROYE, L. (2018, juin). La normalisation internationale du records management : analyse critique dans le contexte du Digital Act. Études de cas au sein d'administrations fédérales belges.
8. ISO. (2016a). ISO 15489-1:2016. Information et documentation – Gestion des documents d'activité – Partie 1: Concepts et principes
9. Mary, R. (2015, octobre). Les normes : pièges ou solutions ? Tedx Conference présentée à Tedx St Brieux, St Brieuc. <[https://www.youtube.com/watch?v=arcVUMxB\\_2g&t=984s](https://www.youtube.com/watch?v=arcVUMxB_2g&t=984s)>
10. NBN. (2017, juin 8). Séminaire normes et politiques publiques : bref récapitulatif. Consulté 19 décembre 2017 <<https://www.nbn.be/fr/seminaire-normes-et-politiques-publiques>>
11. Voir le cycle de vie de la norme sur <<https://www.iso.org/fr/standard/55791.html>> (dernière consultation : 30 octobre 2019).
12. L'auteure remercie le Bureau de normalisation belge (NBN) d'avoir mis ces données à sa disposition.