



Berne, le 1^{er} septembre 2021

Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage : évaluation et suite de la procédure

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Janiak [18.3029](#) du
27 février 2018

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure.....	4
3	Résultats du rapport d'évaluation.....	5
4	Principes directeurs pour l'optimisation de la législation et de la pratique de l'archivage.....	6
4.1	Assurer une gestion de l'information de qualité	6
4.2	Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu	6
4.3	Renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence dans l'application des normes légales.....	7
4.4	Tirer les conséquences du changement de paradigme par rapport au principe de la transparence dès le stade de l'archivage, notamment en adaptant l'accès aux documents archivés	7
4.5	S'écarter du principe de l'indivisibilité du dossier lorsque le droit d'accès est en jeu...8	
4.6	Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr.....	8
4.7	Accorder plus d'attention à l'archivage autonome	9
4.8	Repenser la relation entre les Archives fédérales et les organismes soumis à l'archivage obligatoire.....	9
4.9	Envisager les futurs modèles d'archivage.....	9
5	Stratégie 2021-2025 des Archives fédérales	10
6	Réponses aux questions soulevées dans le postulat	10
6.1	Impact de la numérisation sur la gestion des dossiers	10
6.2	Contrôle de l'obligation de soumettre les documents.....	11
6.3	Non-destruction des documents.....	11
6.4	Contrôle des délais de protection.....	11
6.5	Uniformité des délais de protection.....	12
6.6	Résolution des conflits entre les objectifs de protection de la personnalité et d'autres intérêts dignes de protection en matière de liberté de la recherche et d'intérêt à mener des recherches historiques	12
6.7	Consultation d'archives avant l'expiration du délai de protection pour les organes fédéraux	13
6.8	Séparation des demandes de consultation des archives.....	13
7	Conclusion et suite de la procédure	13

1 Contexte

Le texte du postulat Janiak Claude 18.3029 du 27 février 2018 est le suivant :

« Le Conseil fédéral est chargé d'évaluer dans un rapport l'exécution de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr ; RS 152.1, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1999), en faisant appel aux sociétés professionnelles compétentes, d'identifier les nouveaux défis et d'émettre des recommandations pour le développement de la loi et pour la pratique de l'archivage. »

La demande est justifiée comme suit :

« La LAr a été adoptée il y a vingt ans déjà. Depuis, le numérique s'est développé à un rythme fulgurant et la pratique administrative et l'environnement social et juridique ont profondément changé. La mise en œuvre de la LAr est très différenciée. Il faut procéder à une évaluation de cette pratique et émettre des recommandations sur cette base. Les questions ci-après sont particulièrement intéressantes à cet égard.

1. Quel est l'impact du numérique sur la gestion des dossiers ? Qui garantit que l'archivage est assuré après l'introduction des systèmes de gestion électronique des dossiers ? L'autorité concernée dispose-t-elle de toutes les compétences nécessaires à cet effet ?
2. L'obligation de soumettre les documents aux Archives fédérales fait-elle l'objet d'un contrôle régulier ? Qui garantit que les organes fédéraux soumis à la LAr ne stockent pas des documents au lieu de les proposer aux Archives fédérales conformément à l'art. 6 LAr ?
3. Qui garantit qu'aucun document n'est détruit sans l'autorisation des Archives fédérales, conformément à l'art. 8 LAr ?
4. Le législateur a fixé un délai de protection ordinaire de trente ans. Certains organes fédéraux, telle l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, prévoient un délai de protection plus long pour près de 95 % de leurs documents. Qui garantit que les décisions de fixer des délais de protection plus longs ne sont pas abusives ?
5. Le principe de libre consultation est-il respecté et le délai de protection de trente ans est-il mis en œuvre uniformément ? Selon l'organe fédéral concerné, quel pourcentage des documents ne peuvent pas être librement consultés parce qu'ils sont soumis à un délai de protection plus long ?
6. Les objectifs de la protection de la personnalité et de la protection d'autres intérêts dignes de protection entrent en conflit avec ceux de la liberté de la recherche et de l'intérêt public à mener des recherches historiques. Comment faire en sorte que la protection des premiers ne se fasse pas au détriment des seconds ?
7. Aux termes de l'art. 13 LAr, les services versants peuvent, sur demande des Archives fédérales, autoriser celles-ci à rendre leurs archives accessibles au public pendant le délai de protection. Les organes fédéraux font-ils usage de cette possibilité de la même manière ou certains se montrent-ils plus restrictifs que d'autres ?
8. Les demandes de consultation des archives font-elles toujours l'objet d'un traitement strictement distinct des demandes de consultation fondées sur la loi sur la transparence, qui repose sur d'autres principes ? »

Dans sa réponse du 16 mai 2018, le Conseil fédéral proposait d'accepter le postulat pour le motif suivant :

« La loi fédérale sur l'archivage (LAr) est entrée en vigueur il y a presque vingt ans. Dès lors, il semble pertinent d'évaluer son application. Il s'agit notamment de savoir si la loi répond aux exigences liées au numérique. Il y a aussi lieu de vérifier si les services de l'administration s'acquittent de leur

obligation de proposer les documents, mais aussi comment ils appliquent les dispositions liées au délai de protection et notamment à la consultation des documents avant l'expiration de celui-ci. Enfin, le rapport devra aborder la question de la délimitation entre la LAr et la loi sur la transparence. »

Le Conseil des États a adopté le postulat le 13 juin 2018.

2 Procédure

Pour préparer l'évaluation de la loi fédérale sur l'archivage (LAr), les Archives fédérales ont élaboré un modèle d'analyse des effets de la loi¹. Ce modèle présente le fonctionnement de la LAr tel que visé par le législateur. Il a servi d'instrument de référence pour l'évaluation et pose un cadre univoque décrivant le fonctionnement théorique de la loi.

L'évaluation demandée par le postulat a été confiée à l'agence Büro Vatter dans le cadre d'une procédure sur invitation. Le choix d'une réalisation en externe vise à garantir l'indépendance de l'évaluation et la crédibilité des résultats. Le concept d'évaluation a été mis au point en étroite collaboration entre Büro Vatter et les Archives fédérales dans le but de décrire, d'examiner et d'évaluer l'opportunité et l'efficacité de la LAr et de ses mesures d'exécution. Les facteurs à prendre en compte sont notamment la numérisation (p. ex. l'introduction de la gestion électronique des affaires dans les services de l'administration fédérale et la mise en place de l'accès en ligne aux documents d'archives) et la consécration du principe de la transparence dans l'administration le 1^{er} juillet 2006. En vertu des questions formulées dans le postulat, le concept d'évaluation prévoyait d'aborder les thématiques suivantes :

1. Influence de la numérisation sur la LAr :
La LAr permet-elle aussi un archivage efficace et approprié dans le domaine numérique ?
Faut-il relever de nouveaux défis à cet égard ? (Cohérence interne)
2. Interaction entre la LAr et la loi sur la transparence (RS 152.3, LTrans) :
Comment la LAr interagit-elle avec d'autres textes, notamment la loi sur la transparence et la loi sur la protection des données (RS 235.1, LPD) ? (Cohérence entre les politiques)
3. Exécution de l'obligation de proposer les documents par les services administratifs :
Il convient d'examiner à cet égard la pratique en matière de versements.
4. Pratiques des services administratifs en matière de détermination des délais de protection et de traitement des demandes de consultation pendant le délai de protection :
Il convient d'examiner à cet égard les pratiques régissant la détermination des délais de protection et l'octroi du droit d'accès aux documents encore soumis à un délai de protection.

L'une des difficultés rencontrées lors de l'évaluation est que la LAr ne s'applique pas uniquement aux services qui archivent leurs documents aux Archives fédérales (*services tenus de proposer leurs documents*), mais aussi à d'autres institutions qui s'occupent elles-mêmes de leur archivage selon les principes de la LAr, notamment les CFF, la Poste, la Suva, etc. (*services qui archivent eux-mêmes leurs documents*). L'évaluation devait par conséquent porter sur la mise en œuvre de la LAr tant dans le champ d'action des Archives fédérales que dans celui des services qui archivent eux-mêmes leurs documents.

La phase de terrain de l'évaluation a débuté en février 2020. Lors de cette phase, les chercheurs ont recueilli les informations requises dans le cadre de quatre modules différents.

¹ Cf. annexe 2.

- Dans le module 1, tous les **services soumis à l'obligation d'archivage** ont été interrogés selon une répartition en deux groupes : 1) les services tenus de proposer leurs documents directement aux Archives fédérales et 2) les services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Dans un premier temps, une enquête en ligne a été réalisée auprès de l'ensemble des services soumis à l'obligation d'archivage afin d'obtenir une vue d'ensemble la plus complète possible de la thématique de l'archivage. Dans un deuxième temps, des entretiens approfondis ont été menés auprès de services sélectionnés.
- Dans le module 2, les **utilisateurs** ont été interrogés sur l'accès aux documents des Archives fédérales ainsi que sur les services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Ce module débutait également par une vaste enquête en ligne, pour laquelle l'ensemble des utilisateurs enregistrés dans l'accès en ligne des Archives fédérales ont été contactés. Bon nombre d'entre eux avaient déjà consulté, en plus des documents archivés aux Archives fédérales, des documents de services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Ils ont donc également été interrogés sur cette expérience. Là aussi, des entretiens approfondis ont été menés dans un deuxième temps. Les utilisateurs interrogés ont été sélectionnés de manière à garantir à la fois la représentation des différents groupes (notamment chercheurs, professionnels des médias et particuliers) et celle des régions linguistiques.
- Le module 3 consistait à recueillir la **perspective des Archives fédérales et d'autres entités spécialisées**. Des données statistiques disponibles aux Archives fédérales sur la pratique d'archivage ont également été analysées. Après le dépouillement de l'enquête en ligne dans le cadre des modules 1 et 2, d'autres entretiens ont été menés avec des experts de l'administration fédérale, en particulier pour approfondir certains points soulevés, mais aussi pour collecter et formuler plus précisément des propositions de mesures adéquates auprès des milieux spécialisés. Enfin, ces entretiens approfondis ont été complétés par des questions spécifiques adressées aux interlocuteurs des Archives fédérales, qui ont permis une dernière validation croisée des différents points de vue sur l'archivage.
- Le module 4 visait à **approfondir certaines questions juridiques**, notamment dans les domaines de la loi sur la transparence, de la protection des données et de la numérisation. Ce travail a consisté d'une part à analyser des textes juridiques, des décisions judiciaires et des ouvrages juridiques, et d'autre part à interroger des experts.

Un comité d'experts interdépartemental a accompagné l'ensemble des travaux. Le prestataire Büro Vatter a consulté à de nombreuses reprises ce comité ainsi que les Archives fédérales pendant la phase de synthèse. Le feedback obtenu a ainsi été analysé et largement pris en compte lors de l'élaboration du rapport final.

3 Résultats du rapport d'évaluation

Le rapport sur l'évaluation de la LAr révèle que les processus établis par la loi sur l'archivage ont globalement fait leurs preuves – dans une large mesure aussi à l'ère du numérique – et que l'importance de l'archivage est reconnue par la grande majorité des personnes interrogées. La nécessité de l'archivage pour l'État et la société dans son ensemble n'est ainsi pas remise en cause, l'archivage contribuant à la traçabilité, à l'État de droit et à la transparence de l'action gouvernementale. Le concept de libre accès à l'échéance du délai de protection et d'accès conditionné à une pesée des intérêts au cas par cas *pendant* le délai de protection est décrit dans le rapport comme étant globalement satisfaisant et adéquat, et ce d'après les retours provenant aussi bien de l'administration que des utilisateurs des archives.

Le rapport constate que la numérisation et le changement de paradigme induit par le principe de la transparence mettent à l'épreuve les concepts d'archivage actuels, jusqu'à faire apparaître certaines

de leurs limites. Il révèle également des incertitudes dans la réglementation légale, qui entraînent parfois des problèmes de mise en œuvre. Il observe enfin que sur plusieurs aspects, les normes pertinentes ne sont pas suivies en pratique ou n'ont pas les effets attendus.

Après examen des défis mentionnés dans le postulat, le rapport d'évaluation parvient à la conclusion qu'il est nécessaire d'agir sur neuf axes principaux (principes directeurs, cf. p. 6 à 10) :

1. Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information avant l'archivage
2. Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu des documents analogiques
3. Renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence de l'application des normes légales
4. Tirer les conséquences du changement de paradigme par rapport au principe de la transparence dès le stade de l'archivage, notamment en adaptant l'accès aux documents archivés
5. S'écarter du principe de l'indivisibilité du dossier
6. Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr
7. Accorder plus d'attention à l'archivage autonome
8. Repenser la relation entre les Archives fédérales et les organismes soumis à l'archivage obligatoire
9. Envisager les futurs modèles d'archivage

Le Conseil fédéral approuve l'orientation donnée au rapport d'évaluation indépendant, sans toutefois être d'accord avec toutes les recommandations formulées. Le présent rapport en réponse au postulat décrit les principales conclusions du rapport d'évaluation et les actions qui en découlent.

4 Principes directeurs pour l'optimisation de la législation et de la pratique de l'archivage

4.1 Assurer une gestion de l'information de qualité

L'uniformisation des systèmes de classement et la mise en œuvre à large échelle du système de gestion électronique des informations GEVER ont permis à l'administration fédérale de se doter de bases solides pour le plein accomplissement de ses tâches d'archivage. Il faut maintenant s'assurer que l'administration travaille au quotidien de façon systématique avec les instruments disponibles afin de pouvoir garantir plus tard un archivage complet. L'évaluation a mis en évidence que la gestion numérique de l'information est globalement utilisée partout et bien acceptée au sein de l'administration. Il incombe désormais à cette dernière de veiller à ce que des mesures adéquates soient prises pour améliorer constamment la qualité de la gestion numérique de l'information et garantir ainsi la continuité de la transmission aux archives.

Les Archives fédérales vont examiner ce principe directeur et les possibilités de mise en œuvre en concertation avec les unités administratives concernées.

4.2 Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu

L'évaluation a montré qu'il n'était pas certain que tous les services versent leurs documents dans les délais. Le versement automatisé des documents gérés dans les systèmes GEVER a certes été prévu et mis en œuvre techniquement, mais il ne fonctionne pas encore partout faute des ressources nécessaires pour cela. Le risque existe donc que des documents soient versés trop tardivement aux

archives, ce qui empêche leur consultation en vertu de la LAr. À cela s'ajoute que le versement d'applications spécialisées et de bases de données est une tâche particulièrement ardue et coûteuse. Dans ce domaine, l'archivage n'est pas encore planifié systématiquement dès les phases initiales, ce qui pose des défis sur le plan technique et organisationnel. La somme de travail et les coûts sont ainsi plus élevés si l'on attend que les applications spécialisées et les bases de données soient déjà en fonctionnement pour se préoccuper du versement.

Le rapport révèle en outre que de nombreux fonds analogiques sont encore en attente dans les services et ne sont pas versés dans les délais. Cela mobilise des ressources tant dans les services tenus de proposer leurs documents qu'aux Archives fédérales.

Les Archives fédérales ont intégré en conséquence à leur stratégie 2021-2025 un programme de réduction des archives analogiques.

4.3 Renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence dans l'application des normes légales

L'art. 12 LAr prévoit que si un intérêt public ou privé prépondérant, digne de protection, s'oppose à ce que des archives soient consultées, le délai de protection peut être prolongé pour une durée limitée. Les critères déterminants en la matière laissent aux services soumis à l'obligation d'archivage une large marge d'appréciation, que ce soit pour prolonger un délai de protection ou pour accepter une demande de consultation pendant ce délai de protection. L'enquête réalisée auprès des utilisateurs a montré que ces derniers déplorent quelquefois les pratiques disproportionnées qui découlent de la latitude d'appréciation accordée par la loi. Les services concernés défendent en revanche sa nécessité en raison de l'hétérogénéité des biens archivés.

L'évaluation critique tant la défaillance des mécanismes de contrôle prévus légalement que le peu de transparence des décisions prises par les services soumis à l'obligation d'archivage. S'agissant des demandes d'accès, le recours devant le Tribunal administratif fédéral en cas de rejet présente un seuil d'accès assez élevé, qui a un effet dissuasif. Compte tenu de la durée et des coûts potentiels d'une telle procédure, très peu de demandes de consultation rejetées font effectivement l'objet d'un recours. En outre, cette possibilité d'examen judiciaire n'existe même pas pour certains organes (p. ex. le Parlement, le Tribunal fédéral, la Banque nationale).

Le DFI (AFS) doit par conséquent examiner d'ici à la fin 2021, dans le cadre d'une concertation avec les unités administratives concernées, s'il est nécessaire de réviser la loi pour mettre en place un contrôle indépendant sur la prolongation des délais de protection ainsi qu'une procédure de recours présentant un seuil d'accès plus bas. Le DFI (AFS) présentera au Conseil fédéral avant la fin de l'année une note de discussion indiquant si un projet de révision de la LAr doit être lancé. Les réflexions sur les mécanismes de contrôle et la transparence de l'application des normes légales figureront également dans ce document.

4.4 Tirer les conséquences du changement de paradigme par rapport au principe de la transparence dès le stade de l'archivage, notamment en adaptant l'accès aux documents archivés

Les documents créés ou reçus après l'entrée en vigueur de la LTrans le 1^{er} juillet 2006 et relevant du champ d'application de cette loi entrent généralement aussi dans le champ d'application de la LAr.

Une fois les documents archivés, leur accès est donc régi par deux textes différents. Reste à déterminer quelles règles s'appliquent pour la consultation des documents LTrans après leur versement aux archives. L'archivage intervenant par nature de manière différée, le nombre de documents relevant des deux lois est encore assez limité, mais il va augmenter considérablement. Par conséquent, il convient de se demander si le législateur doit préciser quelle loi s'applique à la consultation de documents archivés accessibles en vertu de la LTrans et si les délais de protection en vigueur ne sont pas en contradiction avec le changement de paradigme institué par la LTrans en faveur de la transparence de l'administration. Actuellement, lors de l'examen des demandes, les services appliquent le principe de la loi la plus favorable à l'accès dans chaque cas d'espèce.

Le DFI (AFS) présentera au Conseil fédéral avant la fin de l'année une note de discussion indiquant si la LAr doit être révisée. Si un tel projet de révision est lancé, il faudra impérativement se pencher sur la nécessité de redéfinir l'interaction entre la LAr et la LTrans.

4.5 S'écarter du principe de l'indivisibilité du dossier lorsque le droit d'accès est en jeu

Jusqu'à présent, à quelques exceptions près, les demandes de consultation des archives selon la LAr ne peuvent porter que sur des dossiers entiers, et non sur des documents individuels. Les services s'écartent d'ores et déjà de ce principe lorsqu'ils examinent une demande à la lumière de la LTrans. Dans ce cas, l'unité administrative compétente doit accorder l'accès à des documents précis et remettre directement aux requérants les copies des documents demandés.

L'archivage est effectué au niveau du dossier. Le dossier en tant qu'unité de gestion de l'information et des archives continuera à jouer un rôle primordial à l'avenir. Et ce, parce que de nombreux utilisateurs souhaiteront, encore et toujours, consulter l'ensemble des documents relatifs à une affaire donnée. De surcroît, quand bien même la numérisation progresse de jour en jour, l'indexation individuelle de chaque document et la fourniture d'instruments de recherche adéquats sont loin d'être garanties, notamment en raison des coûts élevés qu'elles engendrent. Reste que l'indivisibilité du dossier fait obstacle à la consultation dans certains cas, le droit d'accès étant en principe accordé sur la base du document, au sein du dossier, qui s'avère le plus digne de protection. À moyen et à long terme, il convient d'utiliser les possibilités offertes par la gestion de l'information numérique afin que les documents archivés puissent être rendus accessibles, dans la mesure du possible, par le biais des métadonnées au niveau du document. Les possibilités de verser et d'indexer des sous-dossiers devraient également être explorées.

Les Archives fédérales examineront les possibilités d'indexation au niveau du sous-dossier et au niveau du document dans le cadre de la prochaine période stratégique.

4.6 Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr

L'évaluation a démontré que le champ d'application de la LAr n'est pas clairement délimité. Dès lors, on ne peut exclure que l'une ou l'autre entité, pourtant soumise à la LAr, n'archive pas conformément aux principes posés par cette loi. Ces doutes concernent notamment les personnes de droit public et de droit privé auxquelles la Confédération a délégué des tâches d'exécution (art. 1, al. 1, let. h, LAr). De telles lacunes nuisent à la traçabilité de l'action publique. L'évaluation suggère, en premier lieu, que le cercle des services de l'administration fédérale soumis à l'archivage gagnerait en cohérence s'il était coordonné avec le champ d'application de la loi sur l'organisation du gouvernement et de

l'administration (LOGA). Deuxièmement, elle propose de dresser un inventaire aussi complet que possible des entités de droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution sont déléguées. En outre, la possibilité d'imposer une obligation d'archivage devrait, à l'avenir, être systématiquement examinée lorsque des tâches fédérales sont transférées à des tiers. Il convient d'abord d'examiner si ces demandes émanant de l'évaluation doivent être mises en œuvre au moyen d'une révision de la loi.

Le DFI (AFS) présentera au Conseil fédéral avant la fin de l'année une note de discussion indiquant si la LAr doit ou non être révisée. Si un tel projet de révision est lancé, il faudra impérativement clarifier le champ d'application de la LAr.

4.7 Accorder plus d'attention à l'archivage autonome

L'équipe d'évaluation a analysé en profondeur les pratiques des services qui archivent eux-mêmes leurs documents, car ces entités sont hétérogènes et appliquent la LAr de manière différente. L'analyse a montré que les pratiques d'archivage développées par les organismes qui archivent de manière autonome ne répondent pas toujours aux conditions, certes vaguement formulées, posées par la loi et précisées par les Archives fédérales. Reste à savoir maintenant comment combler ce fossé entre le cadre normatif et la réalité, car le volume de documents traités par les organismes en question est loin d'être négligeable.

La mise en œuvre de ces préconisations devrait intervenir au moyen d'une révision de la loi. Le DFI (AFS) présentera au Conseil fédéral avant la fin de l'année une note de discussion indiquant si la LAr doit être révisée. Si un tel projet de révision est lancé, la question des services qui archivent eux-mêmes leurs documents sera également traitée dans ce cadre.

4.8 Repenser la relation entre les Archives fédérales et les organismes soumis à l'archivage obligatoire

Il est vrai que les Archives fédérales sont en droit de superviser la gestion des informations et le versement des dossiers, ainsi que d'émettre des directives en la matière. Il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont pas en mesure de faire respecter les normes légales si les organismes soumis à l'obligation d'archivage ne sont pas convaincus de leur utilité, malgré les conseils et le soutien apportés. En raison d'expériences pas toujours positives, une clarification des rôles s'impose. Il convient d'examiner si la responsabilité individuelle des organes soumis à l'archivage doit être renforcée – le rôle des Archives fédérales étant alors davantage axé sur le conseil et le soutien – ou si les Archives fédérales doivent être dotées d'un pouvoir d'intervention plus étendu que ce n'est le cas jusqu'à présent.

Les Archives fédérales examinent ce principe directeur et les possibilités de mise en œuvre en concertation avec les parties prenantes.

4.9 Envisager les futurs modèles d'archivage

Les diverses étapes du processus de numérisation des fonds menées à bien jusqu'à ce jour peuvent être succinctement décrites comme suit : les différentes composantes du modèle d'archivage analogique qui prévalait jusqu'alors ont été transposées dans le monde numérique, sans que le modèle en tant que tel n'ait été fondamentalement modifié. Des problèmes ponctuels ont pu être

résolus par des adaptations compatibles avec ce modèle. Toutefois, il n'est pas certain que ce modèle pourra se maintenir à plus long terme sans une refonte plus conséquente. Aujourd'hui déjà, l'archivage des applications spécialisées et des bases de données pose problème. Leur versement aux archives est coûteux et, dans certains cas même, difficilement réalisable, car les services continuent d'utiliser certaines données même s'ils ne les modifient plus depuis longtemps. De plus, les moyens de consultation de ces données ne sont pas toujours conviviaux.

Pendant la prochaine période stratégique, les Archives fédérales vont, de concert avec les autres parties prenantes, examiner et mettre en œuvre de nouvelles formes et de nouveaux modèles d'archivage, mieux adaptés à ce type de données. À défaut, des volets importants de l'action administrative risquent d'échapper à l'archivage.

5 Stratégie 2021-2025 des Archives fédérales

À dessein, la stratégie 2021-2025 des Archives fédérales n'a été adoptée qu'après l'évaluation afin de prendre en compte autant que possible les résultats de cette dernière. Les principes directeurs et la majorité des recommandations issues de l'évaluation ont ainsi pu être intégrés à la stratégie des Archives fédérales. En revanche, les thématiques qui ne peuvent être mises en œuvre qu'au moyen d'une révision de la loi doivent être traitées à part et requièrent encore une réflexion approfondie avec l'ensemble des parties prenantes. L'annexe 1 propose un récapitulatif de la répartition des 54 recommandations du rapport d'évaluation, entre celles qui sont reprises directement dans la stratégie mentionnée plus haut et celles qui exigent une révision de la loi. Le Conseil fédéral examinera à la fin de l'année la nécessité de lancer une révision de la LAr.

La stratégie 2021-2025 permet aux Archives fédérales de poursuivre leur développement vers le tout numérique. Elle s'inscrit dans la stratégie informatique de la Confédération 2020-2023 et dans la stratégie numérique du DFI. Un tel développement ne peut réussir que par la mise en réseau et la coopération des Archives fédérales avec d'autres acteurs de la transformation numérique. Tout au long de la période 2021-2025, l'accent sera mis sur les besoins de la clientèle. Grâce à leur orientation client, les Archives fédérales entendent garantir que toutes les informations importantes pour l'action de l'État soient archivées, même dans un monde numérique. Le public et l'administration doivent y avoir accès de la manière la plus simple et la plus conviviale possible.

6 Réponses aux questions soulevées dans le postulat

6.1 Impact de la numérisation sur la gestion des dossiers

Quel est l'impact du numérique sur la gestion des dossiers ? Qui garantit que l'archivage est assuré après l'introduction des systèmes de gestion électronique des dossiers ? L'autorité concernée dispose-t-elle de toutes les compétences nécessaires à cet effet ?

L'évaluation de la LAr a montré que les dispositions de cette loi sont en principe suffisantes pour garantir l'archivage y compris après l'introduction du système de gestion électronique des affaires (GEVER). Dans l'ensemble, le concept fondamental de l'archivage a fait ses preuves et fonctionne même dans un environnement toujours plus numérisé des dossiers. L'uniformisation des systèmes de classement et la mise en œuvre à large échelle du système de gestion électronique des informations

GEVER a permis à l'administration fédérale de se doter de bases solides pour le plein accomplissement de ses tâches d'archivage. Pour garantir le caractère systématique de l'archivage, elle doit s'assurer au quotidien que ces instruments centraux sont effectivement utilisés et que l'ensemble des documents sont classés et versés aux archives dans les délais.

Les Archives fédérales étant chargées de garantir l'archivage, elles ont par conséquent le droit de mener des inspections et d'édicter des instructions. De plus, la législation sur l'archivage ainsi que l'ordonnance GEVER obligent directement les unités administratives à mettre en œuvre les mesures requises pour l'archivage ultérieur des documents. Dans le cadre d'un projet de révision de la loi sur l'archivage, il faudrait déterminer si les compétences et obligations ainsi réparties doivent être étendues ou modifiées.

6.2 Contrôle de l'obligation de soumettre les documents

L'obligation de soumettre les documents aux Archives fédérales fait-elle l'objet d'un contrôle régulier ? Qui garantit que les organes fédéraux soumis à la LAr ne stockent pas des documents au lieu de les proposer aux Archives fédérales conformément à l'art. 6 LAr ?

L'enquête menée auprès de tous les acteurs impliqués a révélé que la collaboration entre les Archives fédérales et les services versants fonctionnait globalement bien. Dans la plupart des cas, en effet, on dispose d'une bonne vue d'ensemble des documents qui n'ont pas encore été versés au sein des offices et la planification des versements est régulièrement mise à jour et en grande partie respectée. Bien que les systèmes GEVER permettent le versement automatisé des documents sous leur gestion, il n'est pas certain que tous les services versent leurs documents dans les délais. Le risque existe donc que des documents restent trop longtemps inaccessibles faute d'avoir été versés aux archives. À cela s'ajoute que le versement d'applications spécialisées et de bases de données est particulièrement ardu et coûteux. L'évaluation a également montré que de nombreux fonds analogiques sont encore en attente dans les services, leur traitement et leur versement étant impossibles par manque de ressources tant dans les unités administratives concernées qu'aux Archives fédérales. La garantie du versement dans les délais des documents numériques a été intégrée dans la stratégie des Archives fédérales, qui y travailleront au cours des prochaines années dans le cadre de différents projets.

6.3 Non-destruction des documents

Qui garantit qu'aucun document n'est détruit sans l'autorisation des Archives fédérales, conformément à l'art. 8 LAr ?

Les services chargés de constituer des dossiers ont l'obligation directe, en vertu de la loi sur l'archivage, de proposer tous leurs documents aux Archives fédérales. La vaste enquête menée auprès de l'administration fédérale a montré que cette mission est bien acceptée et prise très au sérieux par les services. L'évaluation n'a pas révélé de lacunes dans ce domaine. Différents cas anciens rapportés dans les médias ont cependant mis en évidence des défaillances dans les versements par le passé. Ces cas doivent être traités activement par l'administration.

6.4 Contrôle des délais de protection

Le législateur a fixé un délai de protection ordinaire de trente ans. Certains organes fédéraux, telle l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, prévoient un délai de protection plus long

pour près de 95 % de leurs documents. Qui garantit que les décisions de fixer des délais de protection plus longs ne sont pas abusives ?

Il ressort de l'évaluation qu'une majorité des unités administratives ainsi que la plupart des utilisateurs des archives estiment que les délais de protection sont correctement déterminés dans l'ensemble. L'évaluation a toutefois montré également que la pratique en la matière n'était pas uniforme au sein de l'administration et que *de facto*, la détermination des délais de protection en vertu de l'art. 12 LAr avait été déléguée aux unités administratives compétentes. L'équipe d'évaluation n'approuve pas cette pratique et souligne la nécessité de vérifier si elle est bien conforme à la volonté du législateur. Il n'existe actuellement aucun service chargé de garantir que les délais de protection ne sont pas fixés de manière hétérogène voire abusive. L'équipe d'évaluation recommande dans son rapport de contrôler la pratique dans ce domaine. Le Conseil fédéral charge le DFI (AFS) de présenter d'ici à la fin 2021 une note de discussion indiquant si une révision de la LAr est nécessaire et si le problème décrit doit faire partie d'un éventuel projet en ce sens.

6.5 Uniformité des délais de protection

Le principe de libre consultation est-il respecté et le délai de protection de trente ans est-il mis en œuvre uniformément ? Selon l'organe fédéral concerné, quel pourcentage des documents ne peuvent pas être librement consultés parce qu'ils sont soumis à un délai de protection plus long ?

Comme cela est décrit au point 6.4, aucun mécanisme ne garantit actuellement que les dérogations au délai de protection de 30 ans sont accordées de manière uniforme. Aujourd'hui, 24 % des documents archivés sont protégés par un délai prolongé en vertu de l'art. 11 LAr car ils contiennent des données personnelles sensibles et sont classés selon des noms de personnes. 5 % des documents archivés sont soumis à un délai de protection prolongé conformément à l'art. 12 LAr. Ce dernier est demandé par les services versants. La détermination des délais de protection n'est contrôlée par aucune entité dédiée. Le Conseil fédéral charge le DFI (AFS) de présenter d'ici à la fin 2021 une note de discussion indiquant si une révision de la LAr est nécessaire et si le problème décrit doit faire partie d'un éventuel projet en ce sens.

6.6 Résolution des conflits entre les objectifs de protection de la personnalité et d'autres intérêts dignes de protection en matière de liberté de la recherche et d'intérêt à mener des recherches historiques

Les objectifs de la protection de la personnalité et de la protection d'autres intérêts dignes de protection entrent en conflit avec ceux de la liberté de la recherche et de l'intérêt public à mener des recherches historiques. Comment faire en sorte que la protection des premiers ne se fasse pas au détriment des seconds ?

La LAr prévoit expressément la possibilité, au moyen d'une demande de consultation, d'accéder avant l'expiration du délai de protection à des dossiers encore soumis à ce délai. Les statistiques des Archives fédérales montrent que ces dernières années, entre 84 % et 93 % des demandes d'accès sont accordées, c'est-à-dire que les archives souhaitées peuvent être consultées dans ces cas précis. Les dossiers contenant des données personnelles sensibles et classés selon des noms de personnes peuvent également être autorisés à la consultation si les recherches ne portent pas expressément sur des personnes ou si la personne concernée a donné son autorisation.

Selon les enquêtes menées dans le cadre de l'évaluation tant auprès des utilisateurs des archives que de l'administration, la collaboration dans ce domaine fonctionne bien dans l'ensemble et une pratique libérale domine dans l'octroi du droit de consultation. Les recommandations issues de l'évaluation en faveur d'une optimisation du processus de traitement des demandes de consultation ont été intégrées à la stratégie des Archives fédérales et doivent, dans ce cadre, être examinées et améliorées avec toutes les parties prenantes.

6.7 Consultation d'archives avant l'expiration du délai de protection pour les organes fédéraux

Aux termes de l'art. 13 LAr, les services versants peuvent, sur demande des Archives fédérales, autoriser celles-ci à rendre leurs archives accessibles au public pendant le délai de protection. Les organes fédéraux font-ils usage de cette possibilité de la même manière ou certains se montrent-ils plus restrictifs que d'autres ?

L'évaluation a mis en évidence ici encore un manque d'uniformité de la pratique au sein de l'administration. Elle a également montré l'existence d'une pratique plutôt libérale de l'administration en ce qui concerne l'acceptation des demandes de consultation. Le Conseil fédéral charge le DFI (AFS) de présenter d'ici à la fin 2021 une note de discussion indiquant si une révision de la LAr est nécessaire et si le problème décrit doit faire partie d'un éventuel projet en ce sens.

6.8 Séparation des demandes de consultation des archives

Les demandes de consultation des archives font-elles toujours l'objet d'un traitement strictement distinct des demandes de consultation fondées sur la loi sur la transparence, qui repose sur d'autres principes ?

Le droit de consultation selon la LAr et l'accès aux documents officiels en vertu de la LTrans sont clairement délimités en termes de procédure. L'évaluation n'a pas fourni d'éléments indiquant une confusion entre les deux principes. Elle a plutôt mis en évidence la nécessité de vérifier si les deux lois doivent ou non être harmonisées. Le Conseil fédéral charge le DFI (AFS) de présenter d'ici à la fin 2021 une note de discussion indiquant si une révision de la LAr est nécessaire et si le problème décrit doit faire partie d'un éventuel projet en ce sens.

7 Conclusion et suite de la procédure

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'adapter le processus d'archivage, en place depuis l'entrée en vigueur de la LAr le 26 juin 1998. Il approuve les principes directeurs du rapport d'évaluation indépendant, qui sont repris dans le présent document. Le rapport d'évaluation renferme en outre 54 recommandations de portée très différente concernant tant la LAr proprement dite que les différentes étapes du processus d'archivage. Ces recommandations doivent maintenant être analysées en détail et mises en œuvre :

1. 28 recommandations (premier groupe) sont examinées et mises en œuvre par les Archives fédérales dans le cadre de leur stratégie 2021-2025 en collaboration avec les acteurs directement concernés.
2. Les 26 recommandations restantes (deuxième groupe) nécessitent une révision de la loi fédérale sur l'archivage. Le Conseil fédéral charge le DFI (AFS) de lui soumettre d'ici à la

fin 2021 une note de discussion sur une éventuelle révision de la LAr, qui présenterait les ressources financières et en personnel requises ainsi que les risques et les avantages d'une telle révision. Si l'option d'une révision est privilégiée, il conviendra d'en exposer les principales orientations.

Pour garantir une bonne vue d'ensemble, la liste présentée en annexe récapitule les recommandations et leur répartition dans les deux groupes.