

Évaluation de la loi fédérale sur l'archivage (LAr)

Rapport final

Christian Bolliger, Michèle Gerber (Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung,
Berne)

Bertil Cottier (Università della Svizzera italiana, Facoltà di Scienze della comunicazione)

Berne, le 17 décembre 2020

Condensé

La loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS 152.1, LAr) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Elle régit l'archivage des « documents de la Confédération qui ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle », quel que soit le support de l'information (papier, données numériques, etc.). L'archivage tend à assurer la traçabilité et la transparence à long terme de l'action gouvernementale. Il contribue ainsi à la sécurité juridique ainsi qu'à une gestion administrative durable et rationnelle, créant les conditions nécessaires à la recherche en sciences historiques et sociales (art. 2 LAr). La LAr est en vigueur depuis vingt ans. Dans le sillage du postulat « Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage » du conseiller aux États Claude Janiak (Po. Janiak 18.3029) et à la demande des Archives fédérales suisses, elle a été évaluée pour la première fois.

Objet de l'évaluation

Le champ d'application de la LAr recouvre, grosso modo, l'ensemble des autorités et organismes qui accomplissent des tâches fédérales (à l'exception des cantons). Les autorités et organismes soumis à l'obligation d'archivage sont le Conseil fédéral et l'administration, le Parlement et les tribunaux, mais aussi l'armée, les représentations à l'étranger, les institutions fédérales autonomes (p. ex. les CFF) et d'autres organisations. La LAr distingue les organismes qui soumettent leurs documents aux Archives fédérales de ceux qui les archivent eux-mêmes (archivage autonome). Le processus d'archivage réglementé par la LAr débute par la phase de sécurisation du matériel d'archives, qui comprend les étapes suivantes : gestion de l'information au sein des entités tenues à l'archivage, détermination des documents dignes d'être archivés, versement de ces documents aux archives, conservation à long terme des documents. La deuxième phase vise à garantir l'accès aux documents d'archives tout en préservant, le cas échéant, les intérêts publics et privés au secret. Elle comprend les étapes suivantes : fixation des délais de protection, mise à disposition des archives, examen des demandes d'accès pendant la période de protection.

Les conditions-cadres de l'archivage se sont modifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Deux facteurs doivent tout particulièrement être pris en compte : les changements induits par la numérisation des fonds (p. ex. l'introduction de la gestion électronique des affaires au niveau fédéral, l'introduction de l'accès en ligne aux documents d'archives) et la consécration du principe de publicité des documents administratifs le 1^{er} juillet 2006¹.

Objectifs de l'évaluation et démarche méthodologique

L'objectif de l'évaluation était de décrire, d'examiner et d'évaluer l'opportunité et l'efficacité de la LAr et de ses mesures d'exécution. Les résultats de l'évaluation contribueront à

¹ Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3, loi sur la transparence, LTrans)

améliorer l'exécution de la LAr par les Archives fédérales et par les organismes fédéraux ; ils s'inscrivent également dans une démarche de reddition des comptes aux politiciens et au grand public.

La première phase de l'évaluation a consisté à définir le champ de l'évaluation et à élaborer un concept d'évaluation. Ce travail s'est fondé sur un modèle d'analyse préexistant (Büro Vatter AG 2019), sur le cadre juridique de l'archivage, sur divers documents y relatifs ainsi que sur des entretiens avec des employés des Archives fédérales. Les enquêtes empiriques comprenaient des sondages en ligne et des entretiens approfondis avec les services tenus d'archiver et avec les utilisateurs des Archives fédérales. Des entretiens approfondis ont aussi été conduits avec certains employés des Archives fédérales. En outre, des documents et des données statistiques sur les pratiques d'archivage ont été étudiés. Un module spécifique a été consacré à l'analyse approfondie des questions juridiques.

Bilan global principalement positif de la LAr après 20 ans d'existence

► *Le concept de base de l'archivage a généralement fait ses preuves.* Malgré des intérêts parfois divergents, les organes responsables de l'archivage et les utilisateurs des Archives fédérales concordent dans une large mesure dans leur appréciation positive du concept d'archivage de la LAr : généralement, il a fait ses preuves. Premièrement, les deux groupes d'acteurs sont dans leur grande majorité d'avis que l'archivage, la lisibilité et le repérage des documents dignes d'être archivés sont pour le moins « plutôt garantis ». Deuxièmement, ils décrivent le concept de libre accès à *l'échéance du délai de protection* et d'accès *pendant le délai de protection* conditionné à un intérêt individuel prépondérant comme étant globalement satisfaisant (organismes soumis à l'archivage) ou comme « plutôt bon », voire « bon » (utilisateurs). Les services soumis à l'archivage reconnaissent la nécessité de l'archivage et sa contribution à la traçabilité et à la transparence de l'action gouvernementale ; ils voient également dans l'archivage un avantage pour eux-mêmes.

► *Les changements induits par la numérisation de l'archivage de même que l'évolution du cadre juridique pertinent sont des défis majeurs.* La numérisation ainsi que le changement de paradigme induit par le principe de publicité mettent à l'épreuve l'archivage. De surcroît, l'évaluation a révélé que la réglementation légale présentait des lacunes et n'était pas exempte d'incertitudes, lesquelles entraînent des problèmes de mise en œuvre. En outre, à plusieurs reprises, les normes pertinentes n'ont pas été suivies en pratique ou n'ont pas eu les effets attendus. Les principaux défis de l'archivage sont décrits ci-dessous. D'autres ont aussi donné lieu à des recommandations, un peu moins importantes, qui ne sont pas mentionnées dans le présent condensé.

Défis et orientations pour la sécurisation des documents

► *Principe directeur 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 numérique des informations GEVER a permis à l'administration fédérale de se doter de bases solides pour un archivage compréhensif. Cependant, il est difficile de saisir dans quelle mesure les

employés de l'administration fédérale recourent régulièrement à ces nouveaux instruments. À cet effet, l'évaluation suggère diverses possibilités (combinables entre elles, le cas échéant) : attribuer aux Archives fédérales un pouvoir de contrôle (à l'instar des compétences d'inspection remontant à l'ère analogique que lui attribue l'art. 5, al. 2, LAr), promouvoir l'autocontrôle au sein des services ou encore procéder à une évaluation du système standard GEVER Acta Nova.

► *Principe directeur 2 : Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu.* 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 ne soient pas accessibles, faute d'avoir été versés aux archives. À cela s'ajoute que le versement d'applications spécialisées et de bases de données est une tâche ardue et coûteuse. Enfin, de nombreux fonds analogiques n'ont pas été versés aux Archives fédérales, en attente des ressources nécessaires tant dans les services qui sont tenus de les offrir qu'aux Archives fédérales. L'évaluation suggère l'adoption d'un projet spécial de mise en conformité pour réduire le nombre de ces fonds dormants (voir aussi le principe directeur 9).

Défis et orientations en matière d'accès aux documents archivés

► *Principe directeur 3 : Renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence de l'application des normes légales.* Définis en termes très généraux, les intérêts privés et publics protégés (art. 12 LAr) laissent aux services compétents une large marge d'appréciation, que ce soit pour prolonger un délai de protection ou pour admettre ou rejeter une requête de consultation pendant le délai de protection. Alors que les utilisateurs déplorent quelquefois les pratiques disproportionnées que peut entraîner pareille latitude d'appréciation, les services la défendent en raison de l'hétérogénéité des biens archivés. L'évaluation a révélé tant la défaillance des mécanismes de contrôle que le peu de transparence des décisions prises par les services. Ainsi, contrairement à la volonté du législateur, les services peuvent prolonger quasiment à leur guise les délais de protection. S'agissant des demandes d'accès, un recours devant le Tribunal administratif fédéral en cas de rejet s'avère illusoire (durée et coûts des procédures). Pour certains organes (p. ex. le Parlement, le Tribunal fédéral, la Banque nationale), cette voie de droit n'existe même pas. L'évaluation propose donc de renforcer le contrôle indépendant sur la prolongation des délais de protection et d'établir une procédure de règlement des litiges plus souple, à l'instar, par exemple, de la procédure de médiation instituée par la LTrans.

► *Principe directeur 4 : Tirer les conséquences du changement de paradigme induit par la consécration du principe de la transparence.* Institué par la LTrans, le principe de publicité vise les documents créés ou reçus après son entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006. La question se pose dès lors de savoir quelles règles gouvernent l'accès à ces documents, une fois versés aux archives. Leur nombre allant augmenter considérablement dans un futur proche, il importe que le législateur apporte les précisions nécessaires. Trois options sont envisageables : premièrement, la procédure d'accès définie par la LTrans demeure

applicable ; deuxièmement, la procédure d'accès selon la LAr devient applicable ; troisièmement enfin, le principe de la loi la plus favorable à l'accès est applicable, à la lumière des circonstances de chaque requête. Cette dernière option est celle qui, aujourd'hui déjà, a la faveur des Archives fédérales, de l'Office fédéral de la justice et encore du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Le législateur ne pourra se prononcer que sur la base d'un examen juridique approfondi, qui devra notamment prendre en compte l'évolution de la jurisprudence sur le droit à l'information de la Cour européenne des droits de l'homme et le large accès aux documents sur l'environnement institué par la Convention d'Aarhus. Ces développements récents montrent que le renversement du principe de secret au profit du principe de publicité ne concerne plus les seuls documents qui tombent sous le coup de la LTrans.

► *Principe directeur 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 ne peuvent porter que sur des dossiers entiers, et non sur des documents individuels. L'archivage est en effet effectué au niveau 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, car celle-ci en vient à dépendre du document, au sein du dossier, qui s'avère le plus digne de protection. Sans s'écarter du principe de l'indivisibilité, il deviendra difficile d'accorder l'accès aux documents LTrans aux conditions plus favorables posées par cette loi. Quant aux dérogations au principe de l'unité du dossier consenties actuellement, elles doivent être communiquées officiellement et de manière transparente. 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 constituer et d'indexer des sous-dossiers devraient également être explorées.

Autres défis et principes directeurs

► *Principe directeur 6 : Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr.* 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). Pareilles lacunes nuisant à la traçabilité de l'action publique ne devraient donc plus être tolérées. 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, une obligation de tenir des registres devrait, à l'avenir, être systématiquement imposée lorsque des tâches fédérales sont transférées à des tiers.

► *Principe directeur 7 : Accorder plus d'attention à l'archivage autonome.* 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 concrétisées par les Archives fédérales. Ce fossé entre le cadre normatif et la réalité doit être comblé, car le volume de documents traités par les organismes autonomes est loin d'être négligeable. Il appartient au pouvoir politique de décider dans quelle mesure davantage de ressources doivent être mises à la disposition des acteurs et/ou de renforcer le pouvoir d'intervention des Archives fédérales. De même, il serait judicieux de préciser juridiquement ce que l'on attend des entités qui sont tenues d'archiver elles-mêmes leurs dossiers. De cette manière, les conflits entre ces entités et les Archives fédérales pourront être réduits.

► *Principe directeur 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 que les Archives fédérales 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 (renforcement des instruments de surveillance).

► *Principe directeur 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 font problème. Leur versement aux archives est coûteux et, dans certains cas même, difficilement réalisable, car certains services ne procèdent plus à des mutations formelles des données mais traitent leurs données en permanence. De plus, les moyens de consultation de ces données ne sont pas des plus conviviaux. Les Archives fédérales et l'administration fédérale devraient donc concevoir ensemble 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.

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (SR 152.1, Archivierungsgesetz, BGA) ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten. Es regelt die Archivierung von «rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvollen Unterlagen des Bundes», unabhängig vom Informationsträger (Papier, digitale Daten, etc.). Archivierung soll die dauerhafte Nachvollziehbarkeit und die Transparenz staatlichen Handelns gewährleisten. Damit trägt sie zur Rechtssicherheit sowie zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung bei, und sie schafft Voraussetzungen für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung (Art. 2 BGA). Das BGA ist mittlerweile seit zwanzig Jahren in Kraft und wurde nun im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs erstmals evaluiert. Den Anstoss dazu gab das Postulat «Umsetzung des Bundesgesetzes über die Archivierung» von Ständerat Claude Janiak (18.3029).

Evaluationsgegenstand

Der Geltungsbereich des BGA umfasst vereinfacht alle Behörden und Organisationen, die Bundesaufgaben wahrnehmen (Kantone ausgenommen). Zu den archivierungspflichtigen Stellen gehören Bundesrat und Verwaltung, Parlament und Gerichte, aber auch die Armee, die Vertretungen im Ausland, autonome Anstalten des Bundes (z.B. SBB) und weitere Organisationen. Ebenfalls umschreibt das BGA, welche dieser Stellen ihre Unterlagen beim Bundesarchiv abliefern, und welche Stellen ihre Unterlagen selbst archivieren (selbständige Archivierung). Der vom BGA geregelte Archivierungsprozess umfasst erstens die Phase der Sicherung des Archivguts mit folgenden Teilprozessen: Informationsverwaltung bei den archivierungspflichtigen Stellen, Bestimmen der archivwürdigen Unterlagen, Abliefern dieser Unterlagen ans Archiv, langfristiges Sichern der Unterlagen. Die zweite Phase bezieht sich auf die Gewährleistung des Zugangs zum Archivgut unter Wahrung der öffentlichen und privaten Schutzinteressen. Sie umfasst folgende Teilprozesse: Festlegen von Schutzfristen, Archivgut zugänglich machen, Einsichtsgesuche während der Schutzfrist prüfen.

Die Rahmenbedingungen der Archivierung haben sich seit Inkrafttreten des Gesetzes gewandelt. Zu beachten sind dabei vorab Veränderungen aufgrund der Digitalisierung (z.B. Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung beim Bund, Einführung eines Online-Zugangs zum Archivgut) und die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung per 1. Juli 2006.²

² Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

Erkenntnisinteresse und Vorgehen

Das Ziel der Evaluation ist es, die aktuelle Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit des BGA und seines Vollzugs zu beschreiben, zu prüfen und zu bewerten. Die Resultate der Evaluation sollen einerseits dem Bundesarchiv und den Bundesstellen helfen, ihren Vollzug des BGA zu verbessern und andererseits der Rechenschaftslegung gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit dienen.

In der ersten Phase der Evaluation wurde der Evaluationsgegenstand erfasst und ein Evaluationskonzept entwickelt. Diese Arbeiten stützten sich auf das bereits bestehende Wirkungsmodell (Büro Vatter 2019), auf die rechtlichen Grundlagen und Materialien der Archivierung und weitere Dokumente sowie Gespräche mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs. Die empirischen Erhebungen umfassten Online-Befragungen und vertiefende Interviews bei archivierungspflichtigen Stellen sowie bei Nutzenden des Bundesarchivs. Auch mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs erfolgten vertiefende Interviews. Ergänzend wurden Dokumente und statistische Daten zur Archivierungspraxis ausgewertet. Ein spezifisches Modul war der vertieften Analyse rechtlicher Fragen gewidmet.

Grundsätzlich positive Gesamtbilanz nach 20 Jahren BGA

► *Das Grundkonzept der Archivierung hat sich im Allgemeinen bewährt.* Im Grundsatz stimmen die archivierungspflichtigen Stellen und die Nutzenden der Archive des Bundes trotz ihrer bisweilen durchaus divergierenden Interessen weitgehend darin überein, dass sich das im BGA angelegte Konzept der Archivierung bewährt hat. Die grosse Mehrheit in beiden Akteursgruppen ist erstens der Ansicht, dass die Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit der archivwürdigen Unterlagen zumindest «eher gewährleistet» ist. Zweitens bezeichnet sie das Konzept von freier Einsicht *nach* der Schutzfrist und Interessenabwägung im Einzelfall *während* der Schutzfrist insgesamt als ausgewogen (archivierungspflichtige Stellen) respektive als «eher gut» oder «gut» (Nutzende). Die archivierungspflichtigen Stellen anerkennen die Notwendigkeit der Archivierung und ihren Beitrag zur Nachvollziehbarkeit und zur Transparenz staatlichen Handelns und sehen auch für sich selbst einen Nutzen in der Archivierung.

► *Digitaler und rechtlicher Wandel fordern die Archivierung heraus.* Die Digitalisierung und der Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip fordern jedoch die Archivierung heraus. Ebenfalls zeigten sich in der Evaluation Unklarheiten in den rechtlichen Regelungen, die zu Umsetzungsproblemen führen. Auch wurde in mehreren Aspekten den rechtlichen Vorschriften in der Praxis nicht nachgelebt, oder diese haben sich in der Praxis nicht so gut bewährt wie erwartet. Nachfolgend werden die zentralen Herausforderungen der Archivierung beschrieben. Daneben gibt die Evaluation weitere, etwas weniger zentrale Empfehlungen ab, die in der Zusammenfassung nicht wiedergegeben werden.

Herausforderungen und Stossrichtungen zur Sicherung der Unterlagen

► *Stossrichtung 1: Qualität der Informationsverwaltung sichern.* Mit dem flächendeckenden Bestehen von Ordnungssystemen und der weitgehend umgesetzten digitalen Informationsverwaltung in GEVER-Systemen ist in der Bundesverwaltung ein tragfähiges Fundament zu einer umfassenden Erfüllung der Archivierung gelegt. Doch es ist noch unsicher, wie konsequent die Mitarbeitenden der Verwaltung im Alltag mit diesen zentralen Instrumenten arbeiten. Die Evaluation regt hierzu verschiedene Instrumente an, die auch kombiniert einsetzbar sind: In Frage kommen etwa Kontrollmöglichkeiten des Bundesarchivs (Adaption des aus der analogen Zeit stammenden Inspektionsrechts nach Art. 5 Abs. 2 BGA), die Selbstkontrolle der Amtsstellen oder eine Evaluation des Standard-GEVER-Systems Acta Nova.

► *Stossrichtung 2: Ressourcen für rechtzeitige Ablieferungen schaffen.* Dass alle Stellen ihre Unterlagen fristgerecht abliefern, ist trotz der vorgesehenen automatisierten Ablieferung der in GEVER-Systemen geführten Unterlagen nicht gesichert. Damit besteht das Risiko, dass Unterlagen zu lange dem Zugang im Archiv entzogen bleiben. Besonders anspruchsvoll und aufwändig ist zudem die Ablieferung von Fachanwendungen und Datenbanken. Auch harren noch viele analoge Bestände der Ablieferung, was sowohl bei den anbietepflichtigen Stellen als auch beim Bundesarchiv Ressourcen bindet. Die Evaluation regt zur Entlastung ein spezielles Aufräumprojekt an (siehe zudem Stossrichtung 9).

Herausforderungen und Stossrichtungen beim Zugang zu den archivierten Unterlagen

► *Stossrichtung 3: Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken.* Die Kriterien für den Schutz von Unterlagen aufgrund von privaten und öffentlichen Interessen (Art. 12 BGA) räumen den archivierungspflichtigen Stellen bei ihren Entscheidungen über verlängerte Schutzfristen und über Einsichtsgesuche einen grossen Ermessensspielraum ein. Während Nutzende die entsprechende Praxis dieser Stellen teils als unverhältnismässig kritisieren, bezeichnen die Stellen den Spielraum aufgrund der Heterogenität des Archivguts als notwendig. Kritisch ist aus Sicht der Evaluation insbesondere, dass die gesetzlich vorgesehenen Kontrollmechanismen sich nicht bewährt haben und dass wenig Transparenz über die Entscheide der archivierungspflichtigen Stellen besteht. So können diese etwa entgegen dem Willen des Gesetzgebers weitgehend autonom über verlängerte Schutzfristen entscheiden. Bei Einsichtsgesuchen erweist sich das Rechtsmittel der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht bei einer Ablehnung als zu hochschwellig (Dauer, Kostenrisiko). Bei gewissen Stellen (z.B. Parlament, Bundesgericht, Nationalbank) besteht diese Möglichkeit nicht einmal. Die Evaluation schlägt deshalb vor, die unabhängige Kontrolle verlängerter Schutzfristen zu stärken und bei der Einsicht ein niederschwelligeres Verfahren einzurichten, z.B. nach dem Vorbild des Schlichtungsverfahrens im BGÖ.

► *Stossrichtung 4: Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip nachvollziehen.* Das Öffentlichkeitsprinzip betrifft amtliche Dokumente, die unter das BGÖ fallen (also nach dessen Inkrafttreten am 1.7.2006 erstellt oder empfangen wurden). Es stellt sich die Frage,

wie die Einsicht in solche BGÖ-Dokumente nach der Archivierung zu regeln ist. Deren Zahl wird stark zunehmen. Es ist deshalb gesetzgeberisch zu klären, welches Recht bei der Einsicht in archivierte gemäss BGÖ zugängliche Dokumente anzuwenden ist. Drei Varianten bieten sich an: Erstens das Zugangsverfahren nach BGÖ, zweitens das Einsichtsverfahren nach BGA und drittens der Grundsatz, wonach das je nach Fall für die Einsicht vorteilhaftere Recht anzuwenden sei, wie dies vom Bundesarchiv respektive dem Bundesamt für Justiz und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten aktuell bereits empfohlen wird. Zur Vorbereitung empfehlen sich vertiefende Abklärungen, die auch die Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Aarhus-Konvention zum Umgang mit Unterlagen der öffentlichen Hand einschliessen. Diese Rechtsentwicklungen legen nahe, dass die Abkehr vom Geheimnisprinzip hin zu einem erweiterten Zugangsrecht nicht mehr zwingend nur BGÖ-Dokumente betrifft.

► *Stossrichtung 5: Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Dossiers bei der Einsicht abrücken.* Bis heute können sich Einsichtsgesuche ins Archivgut mit wenigen Ausnahmen nur auf ganze Dossiers beziehen, nicht auf einzelne Dokumente. Bis auf diese Ebene sind die Unterlagen im Archiv erschlossen. Das Dossier als Einheit in der Informationsverwaltung und im Archiv wird vorderhand weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dies einerseits, weil viele Nutzende weiterhin ein grosses Interesse haben dürften, sämtliche Dokumente eines Geschäfts integral zu sichten, andererseits, weil eine Erschliessung jedes einzelnen Dokuments im Archiv mit eigenen Findmitteln trotz der Fortschritte der Digitalisierung aktuell noch nicht gewährleistet ist und als sehr aufwändig erscheint. Die Unteilbarkeit des Dossiers erschwert aber die Einsicht in gewissen Fällen, weil sich das Einsichtsrecht prinzipiell aus dem schützenswertesten Dokument im Dossier ergibt. Dem vermutlich steigenden Bedarf, vom Prinzip der Unteilbarkeit abzurücken, sollte entsprochen werden, sonst kann z.B. bei archivierten BGÖ-Dokumenten dem Zugangsrecht nach BGÖ nicht entsprochen werden. Bereits heute gewährte Ausnahmen von der Einheit Dossier sind offiziell und transparent zu kommunizieren. Mittel- bis längerfristig sollen die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung dazu genutzt werden, die Erschliessung der archivierten Unterlagen über Metadaten soweit als möglich auch auf Ebene der Dokumente zu gewährleisten. Ebenfalls sollte die Ablieferung und Erschliessung von Subdossiers geprüft werden.

Weitere zentrale Herausforderungen und Stossrichtungen

► *Stossrichtung 6: Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen.* Der Geltungsbereich des BGA ist nicht abschliessend geklärt, und es ist deshalb davon auszugehen, dass nicht alle Stellen, die dem BGA unterstellt wären, gemäss den Grundsätzen dieses Gesetzes archivieren. Diese Lücken betreffen insbesondere Personen öffentlichen und privaten Rechts, denen der Bund Vollzugsaufgaben übertragen hat (Art. 1 Abs. 1 Bst. h BGA). Solche Lücken beeinträchtigen die Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns. Sie sollten deshalb nicht mehr hingenommen werden. Die Evaluation regt erstens an, den Kreis der

archivierungspflichtigen Stellen der Bundesverwaltung konsequent mit dem Geltungsbereich des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) abzustimmen. Zweitens schlägt sie das Führen eines möglichst umfassenden Inventars der Personen des öffentlichen und privaten Rechts vor, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden. Weiter sollte künftig die Archivierungspflicht konsequent mitbedacht werden, wenn Bundesaufgaben an Dritte übertragen werden.

► *Stossrichtung 7: Der selbständigen Archivierung mehr Beachtung schenken.* Die Archivierungspraxis der selbständig archivierenden Stellen genügt nicht durchgängig dem gesetzlich grob umschriebenen und vom Bundesarchiv konkretisierten Standard. Dieser Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist entgegenzutreten, denn die selbständig archivierenden Stellen sind aufgrund ihres Volumens an Unterlagen nicht zu vernachlässigen. Es ist an der Politik zu entscheiden, inwieweit hierfür den Akteuren mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen und/oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist. Gleichzeitig empfiehlt es sich, die Erwartungen an die selbständig archivierenden Stellen rechtlich präziser festzulegen. Damit können Konflikte zwischen diesen Stellen und dem Bundesarchiv verringert werden.

► *Stossrichtung 8: Verhältnis zwischen Bundesarchiv und archivierungspflichtigen Stellen überdenken.* Das Bundesarchiv verfügt zwar bezüglich der Informationsverwaltung und der Ablieferung der Unterlagen über Weisungs- und Aufsichtskompetenzen. Das Bundesarchiv ist aber nicht stark genug ausgestattet, um die gesetzlichen Standards durchzusetzen, wenn archivierungspflichtige Stellen sich nicht durch Beratung und Unterstützung von deren Nutzen überzeugen lassen. Aufgrund der teils kritischen Erfahrungen drängt sich hier eine Rollenklärung auf. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob entweder die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen gestärkt und die Rolle des Bundesarchivs stärker auf die Beratung und Unterstützung fokussiert werden soll, oder ob das Bundesarchiv eine stärkere Durchsetzungsmacht (Stärkung der Aufsichtsinstrumente) als bisher erhalten soll.

► *Stossrichtung 9: Zukunftsmodelle der Archivierung ins Auge fassen.* Die bisher vollzogenen Digitalisierungsschritte bei der Archivierung können vereinfacht so verstanden werden, dass die einzelnen Komponenten des bisherigen, analogen Modells der Archivierung in die digitale Welt übertragen wurden, das Modell als solches hingegen bisher nicht grundsätzlich verändert wurde. Verschiedene punktuelle Herausforderungen können mit Optimierungen innerhalb dieses Modells angegangen werden. Es ist jedoch nicht gesichert, dass sich dieses Modell auch in Zukunft dauerhaft und uneingeschränkt bewährt. Bereits heute zeigen sich beispielsweise bei der Archivierung von Fachanwendungen und Datenbanken grössere Probleme. Deren Ablieferung ans Archiv ist aufwändig und in gewissen Fällen sogar grundsätzlich in Frage gestellt, weil die Stellen ihre Daten teils zwar nicht mehr verändern, aber dauerhaft verwenden. Auch sind die Möglichkeiten, diese Unterlagen einzusehen, nicht sehr nutzerfreundlich. Das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung sollten deshalb gemeinsam über neue Formen und Modelle der Archivierung nachdenken, welche diesen

Typen von Unterlagen besser entsprechen. Sonst besteht das Risiko, dass bedeutende Teile des Verwaltungshandelns der Archivierung entzogen bleiben.

Sommaire

Liste des illustrations	XIX
Liste des tableaux	XXI
Liste des abréviations	XXII
1 Introduction.....	1
2 Démarche méthodologique et instruments d'évaluation.....	12
3 Avis général des parties prenantes	22
4 Champ d'application de la LAr	34
5 Gestion de l'information.....	43
6 Déterminer les documents à archiver	61
7 Verser les documents	67
8 Garantir la conservation et la sécurité des archives – aspects particuliers	81
9 Déterminer les délais de protection.....	89
10 Garantir l'accès aux archives.....	106
11 Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection	123
12 Archivage autonome	155
13 LAr et principe de la transparence	177
14 Thèmes transversaux.....	203
15 Synthèse	225
Annexe 1: Recommandations	250
Anhang 2: Evaluationsfragen	256
Anhang 3: Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen	260
Anhang 4: Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen.....	277
Anhang 5: Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs.....	294
Anhang 6: Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende	305
Anhang 7: Koordinationsnormen in den Kantonen	306
Literatur und Dokumente	310
Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen	312

Table des matières

Liste des illustrations	XIX
Liste des tableaux	XXI
Liste des abréviations	XXII
1 Introduction.....	1
1.1 Objectif et finalité de l'évaluation	1
1.2 Objet et thématiques de l'évaluation	2
1.3 Structure du rapport	11
2 Démarche méthodologique et instruments d'évaluation.....	12
2.1 Aperçu de la démarche méthodologique.....	12
2.2 Module 1 : phases de lancement et de conception.....	13
2.3 Module 2.1 : enquêtes auprès des services tenus de proposer leurs documents	14
2.4 Module 2.1 : services qui archivent eux-mêmes leurs documents.....	16
2.5 Module 2.2 : utilisateurs et personnes concernées.....	17
2.6 Module 2.3 : enquêtes auprès des Archives fédérales.....	18
2.7 Module 2.4 : approfondissement des questions juridiques	19
2.8 Défis de l'évaluation	20
3 Avis général des parties prenantes	22
3.1 Utilité de l'archivage.....	22
3.2 Évaluation de la conservation et de la mise en valeur des fonds d'archives	24
3.3 Avis général sur le concept de consultation de la LAr.....	26
3.4 Avantages et inconvénients de la numérisation	28
3.5 Besoin d'adaptation de la LAr.....	31
3.6 Conclusion.....	32
4 Champ d'application de la LAr	34
4.1 Introduction	34
4.2 Champ d'application personnel de la LAr	34
4.3 Archivage aux Archives fédérales ou archivage autonome	38
4.4 Conclusion : réponses à la question de l'évaluation et recommandations	40
5 Gestion de l'information.....	43
5.1 Introduction	43
5.2 Offre de conseil et de formation des Archives fédérales.....	44
5.3 Gestion de l'information des services tenus de proposer leurs documents	47

5.4	Compétence d'édicter des instructions des Archives fédérales.....	53
5.5	Répartition des tâches dans le domaine de la gestion de l'information.....	55
5.6	Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations.....	56
6	Déterminer les documents à archiver	61
6.1	Introduction	61
6.2	Processus de détermination de la valeur archivistique (analogique/numérique)	62
6.3	Directives, informations et coordination des Archives fédérales.....	63
6.4	Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations.....	65
7	Verser les documents	67
7.1	Introduction	67
7.2	Soutien des Archives fédérales lors du versement	68
7.3	Versement de documents à partir de systèmes GEVER	69
7.4	Versement de documents en dehors de systèmes GEVER	73
7.5	Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations.....	76
8	Garantir la conservation et la sécurité des archives – aspects particuliers	81
8.1	Introduction	81
8.2	Respect du niveau de protection requis par la loi	82
8.3	Traitement des documents classifiés.....	83
8.4	Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations.....	86
9	Déterminer les délais de protection.....	89
9.1	Introduction	89
9.2	Proportion de délais de protection prolongés dans les fonds des Archives fédérales	90
9.3	Compétence pour déterminer des délais selon l'art. 12 LAr	92
9.4	Cohérence et proportionnalité des délais de protection prolongés	94
9.5	Transparence dans l'octroi de délais de protection pour le public	98
9.6	Documents qui étaient accessibles au public avant l'archivage	99
9.7	Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations.....	101
10	Garantir l'accès aux archives.....	106
10.1	Introduction	106
10.2	Offre d'accès des Archives fédérales.....	107
10.3	Mise en valeur des fonds d'archives contenant des données personnelles sensibles	114
10.4	Conclusion : réponses aux questions de la recherche et recommandations.....	118
11	Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection	123
11.1	Introduction	123
11.2	Nombre de demandes de consultation et chances de succès	124
11.3	Gestion des demandes de consultation	126

11.4	<i>Uniformité et proportionnalité de l'évaluation des demandes de consultation</i>	130
11.5	<i>Uniformité et adéquation des charges</i>	137
11.6	<i>Voies de recours en cas de rejet de la demande de consultation</i>	140
11.7	<i>Renseignements donnés aux personnes concernées</i>	145
11.8	<i>Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations</i>	147
12	Archivage autonome	155
12.1	<i>Introduction</i>	155
12.2	<i>Taille et utilisation des fonds archivés de manière autonome</i>	156
12.3	<i>Exigences légales en matière d'archivage autonome</i>	157
12.4	<i>Avis des acteurs</i>	158
12.5	<i>Utilisation de l'offre d'aide des Archives fédérales</i>	160
12.6	<i>Accord d'archivage</i>	161
12.7	<i>Gestion de l'information</i>	163
12.8	<i>Détermination conjointe de la valeur archivistique</i>	166
12.9	<i>Définition des délais de protection</i>	167
12.10	<i>Accès aux archives</i>	168
12.11	<i>Accès durant le délai de protection</i>	171
12.12	<i>Conservation des archives conformément aux principes de la LAr</i>	172
12.13	<i>Conclusion : réponses aux questions de la recherche et recommandations</i>	173
13	LAr et principe de la transparence	177
13.1	<i>Introduction</i>	177
13.2	<i>Cadre légal de la LAr</i>	178
13.3	<i>Comparaison du droit de consultation entre la LAr et la LTrans</i>	181
13.4	<i>Coordination au niveau fédéral</i>	191
13.5	<i>Coordination légale au niveau cantonal</i>	192
13.6	<i>Pratique et avis des acteurs</i>	194
13.7	<i>Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations</i>	196
14	Thèmes transversaux	203
14.1	<i>Unité du dossier</i>	203
14.2	<i>Défis liés à la numérisation</i>	211
14.3	<i>Mécanismes de mise en œuvre de la LAr</i>	216
14.4	<i>Conclusion : réponse aux questions de la recherche et recommandations</i>	219
15	Synthèse	225
15.1	<i>Bilan vingt ans après l'entrée en vigueur de la LAr</i>	225
15.2	<i>Principaux résultats de l'évaluation</i>	227
15.3	<i>Enjeux fondamentaux et principes directeurs</i>	233

15.4	<i>Recommandations complémentaires</i>	242
Annexe 1:	Recommandations	250
Anhang 2:	Evaluationsfragen	256
Anhang 3:	Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen	260
	<i>Anhang 3.1: Online-Befragung</i>	260
	<i>Anhang 3.2: Interviewleitfaden: Befragung der anbietepflichtigen Stellen</i>	274
Anhang 4:	Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen	277
	<i>Anhang 4.1: Fragebogen: Online-Befragung</i>	277
	<i>Anhang 4.2: Interviewleitfaden: Befragung der selbständig archivierenden Stellen</i>	289
	<i>Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen</i>	292
Anhang 5:	Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs	294
	<i>Anhang 5.1: Online-Befragung</i>	294
	<i>Anhang 5.2: Interviewleitfaden für die Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs</i>	302
Anhang 6:	Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende	305
Anhang 7:	Koordinationsnormen in den Kantonen	306
Literatur und Dokumente		310
Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen		312

Liste des illustrations

Illustration 1-1 : Modèle d'action de l'archivage.....	3
Illustration 2-1 : Déroulement de l'évaluation.....	13
Illustration 3-1 : Questionnaire V – Garantie de l'archivage, la consultation et la recherche	24
Illustration 3-2 : Questionnaire U – Garantie de l'archivage, la consultation et la recherche	25
Illustration 3-3 : Questionnaire V – Pondération entre accessibilité et protection.....	26
Illustration 3-4 : Questionnaire U – Pondération entre accessibilité et protection.....	27
Illustration 5-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de gestion de l'information	45
Illustration 5-2 : Questionnaire V – Importance du soutien des AFS	46
Illustration 5-3 : Questionnaire V – Degré d'intégration des tâches dans le système de classement	48
Illustration 5-4 : Questionnaire V – Fonctionnement du système de classement dans la pratique.....	49
Illustration 5-5 : Questionnaire V – Gestion des affaires des services et commissions rattachés aux services fédéraux	51
Illustration 5-6 : Questionnaire V – Importance du système GEVER pour la traçabilité de l'activité.....	51
Illustration 5-7 : Questionnaire V – Exercice de la compétence de validation des AFS.....	54
Illustration 6-1 : Questionnaire V – Pertinence de la répartition des tâches pour évaluer la valeur archivistique	62
Illustration 6-2 : Questionnaire V – Pertinence de l'évaluation prospective et rétrospective	63
Illustration 6-3 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS	64
Illustration 6-4 : Questionnaire V – Pertinence des critères fixés pour l'évaluation.....	64
Illustration 7-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de versement.....	69
Illustration 7-2 : Questionnaire V – Mesures pour garantir le versement	69
Illustration 7-3 : Questionnaire V – Garantie du versement dans les délais des documents du système GEVER.....	71

Illustration 7-4 : Questionnaire V – Garantie du versement dans les délais des documents gérés en dehors des systèmes GEVER.....	75
Illustration 8-1 : Questionnaire V – Protection des archives contre les accès non autorisés aux AFS	82
Illustration 9-1 : Proportion de dossiers avec et sans délai de protection prolongé	91
Illustration 9-2 : Proportion de dossiers avec et sans délai de protection prolongé, par département	92
Illustration 9-3 : Questionnaire V – Directives internes précisant les critères relatifs aux délais de protection.....	94
Illustration 9-4 : Questionnaire V – Marge d'interprétation régissant le prolongement du délai de protection	96
Illustration 9-5 : Questionnaire U – Proportionnalité de la prolongation des délais de protection.....	97
Illustration 9-6 : Questionnaire U – Priorité en cas de délais de protection disproportionnés	97
Illustration 10-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant l'accès des services à leurs propres documents	111
Illustration 10-2 : Questionnaire U – Degré de satisfaction concernant les offres d'accès des AFS	112
Illustration 10-3 : Questionnaire U – Performance suffisante de la recherche en ligne pour trouver les documents recherchés	113
Illustration 11-1 : Unités d'archives ayant fait l'objet d'une demande de consultation et taux d'acceptation des demandes entre 2013 et 2018	124
Illustration 11-2 : Unités d'archives ayant fait l'objet d'une demande de consultation, par département, entre 2007 et 2014	126
Illustration 11-3 : Questionnaire V – Soutien des Archives fédérales en matière d'évaluation des demandes de consultation.....	130
Illustration 11-4 : Questionnaire V – Directives précisant les critères d'évaluation des demandes de consultation	131
Illustration 11-5 : Questionnaire U – Proportionnalité du traitement des demandes de consultation par les services versants.....	133
Illustration 11-6 : Questionnaire V – Marge d'interprétation pour les demandes de consultation.....	135
Illustration 11-7 : Questionnaire U – Adéquation des charges/conditions	139

Illustration 11-8 : Questionnaire U – Information sur la possibilité de demander une décision sujette à recours.....	143
Illustration 11-9 : Questionnaire U – Procédure de consultation transparente et claire ? .	143
Illustration 12-1 : Questionnaire U – Degré de satisfaction concernant les offres d'accès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents	170
Illustration 12-2 : Questionnaire U – Performance des instruments de recherche des services qui archivent eux-mêmes leurs documents	171

Liste des tableaux

Tableau 3-1 : Questionnaires V et A – Avantages et inconvénients de la numérisation.....	30
Tableau 4-1 : Aperçu des compétences pour l'archivage.....	39
Tableau 10-1 : Données statistiques relatives à l'utilisation des Archives fédérales.....	110
Tableau 10-2 : Possibilités de recherche en ligne admises comparées à celles prévues par la LAr.....	117
Tableau 12-1 : Questionnaire A = Taille des archives des services qui archivent eux-mêmes leurs documents	157
Tableau 12-2 : Informations relatives à la gestion de l'information fournies par les services interrogés.....	164
Tableau 13-1 : Divergences entre les procédures de consultation selon la LAr et la LTrans	190

Liste des abréviations

A	Services procédant à un archivage autonome
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AFS	Archives fédérales suisses
Al.	Alinéa
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral (arrêts du Tribunal fédéral publiés)
BNS	Banque nationale suisse
CC GEVER	Centre de compétences GEVER
CFF	Chemin de fer fédéraux suisses
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et de police
DO	Directives d'organisation
DPS	Données personnelles sensibles
EPF	École polytechnique fédérale
FAQ	Foire aux questions
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GEVER	Gestion électronique des affaires
LAr	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (Loi sur l'archivage, RS 152.1)
let.	Lettre
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPD	Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1)
LSI	Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information) ; projet en examen au sein de l'Assemblée fédérale
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, RS 152.3)

ÖDSG	Loi sur la transparence de l'administration et la protection des données du canton de Schwytz
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OLAr	Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'archivage (Ordonnance sur l'archivage, RS 152.11)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OPrl	Ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations de la Confédération (Ordonnance concernant la protection des informations, RS 510.411)
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, RS 121.1)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (Procédure Administrative, RS 172.021)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SC	Systèmes de classement
SG	Secrétariat général
SIARD	Software Independent Archival of Relational Databases
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TAF	Tribunal administratif fédéral
U	Utilisateurs
UBS	Union de Banques Suisses (en italien : Unione di Banche Svizzere, en anglais : Union Bank of Switzerland)
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
V	Services tenus de proposer leurs documents/services versants
WAA	Instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales

Abréviations des cantons cités

AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
FR	Canton de Fribourg
GE	Canton de Genève
GR	Canton des Grisons
JU	Canton du Jura
NE	Canton de Neuchâtel
SG	Canton de Saint-Gall
SO	Canton de Soleure
SZ	Canton de Schwytz
TI	Canton du Tessin
UR	Canton d'Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich

1 Introduction

La loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS 152.1, LAr) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Elle régit l'archivage des « documents de la Confédération qui ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle », quel que soit le support d'information. L'archivage tend à assurer la traçabilité à long terme de l'action publique. Il contribue ainsi à assurer la sécurité du droit, ainsi que la continuité et la rationalité de la gestion de l'administration, et crée les conditions nécessaires aux recherches historiques et sociales (art. 2 LAr).

En vigueur depuis une vingtaine d'années, la LAr est aujourd'hui évaluée pour la première fois, faisant suite au postulat « Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage » (18.3029) déposé par le conseiller aux États Claude Janiak et transmis par le Conseil des États au Conseil fédéral, qui a proposé de l'accepter. L'évaluation a dû tenir compte de l'évolution des conditions-cadres juridiques et techniques de l'archivage depuis l'entrée en vigueur de la loi. Deux facteurs, en particulier, sont déterminants à cet égard : la numérisation des fonds (p. ex. l'introduction de la gestion électronique des affaires au niveau fédéral 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 2006³.

1.1 Objectif et finalité de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est ***de décrire, d'examiner et d'évaluer l'opportunité et l'efficacité de la LAr et de ses mesures d'exécution***. L'examen porte tout particulièrement sur...

- ...les activités des Archives fédérales en tant que centre de compétences pour l'archivage. Les Archives fédérales ont une double casquette : habilitées à édicter des instructions à l'intention des services soumis à l'obligation d'archivage et à surveiller leur action dans ce domaine, elles ont également un rôle de conseil et de soutien à leur égard.
- ...les activités des services soumis à l'obligation d'archivage (services tenus de proposer leurs documents et services qui archivent eux-mêmes leurs documents).
- ...la pertinence de la LAr et des dispositions d'exécution y relatives pour ces activités et pour le but d'archivage qui leur est lié.

Les résultats de l'évaluation contribueront à améliorer l'exécution de la LAr par les Archives fédérales et par les organismes fédéraux. Ils s'inscrivent également dans une démarche de reddition des comptes aux responsables politiques et au grand public. L'évaluation a donc pour finalité de formuler, au besoin, des recommandations pour la démarche future des acteurs de la

³ Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3, loi sur la transparence, LTrans)

mise en œuvre dans les différents domaines d'action identifiés ainsi que pour une éventuelle future révision de la loi.

1.2 Objet et thématiques de l'évaluation

Ce chapitre offre un aperçu de l'objet de l'évaluation et des thématiques abordées. Il présente d'abord les acteurs impliqués, puis décrit brièvement le processus d'archivage et dresse la liste des questions y relatives étudiées dans le cadre de l'évaluation. Le contexte de l'archivage au niveau fédéral (numérisation et autres bases légales) est également évoqué.

1.2.1 Acteurs

Les principaux acteurs impliqués dans l'archivage et leur fonction sont présentés succinctement ci-dessous :

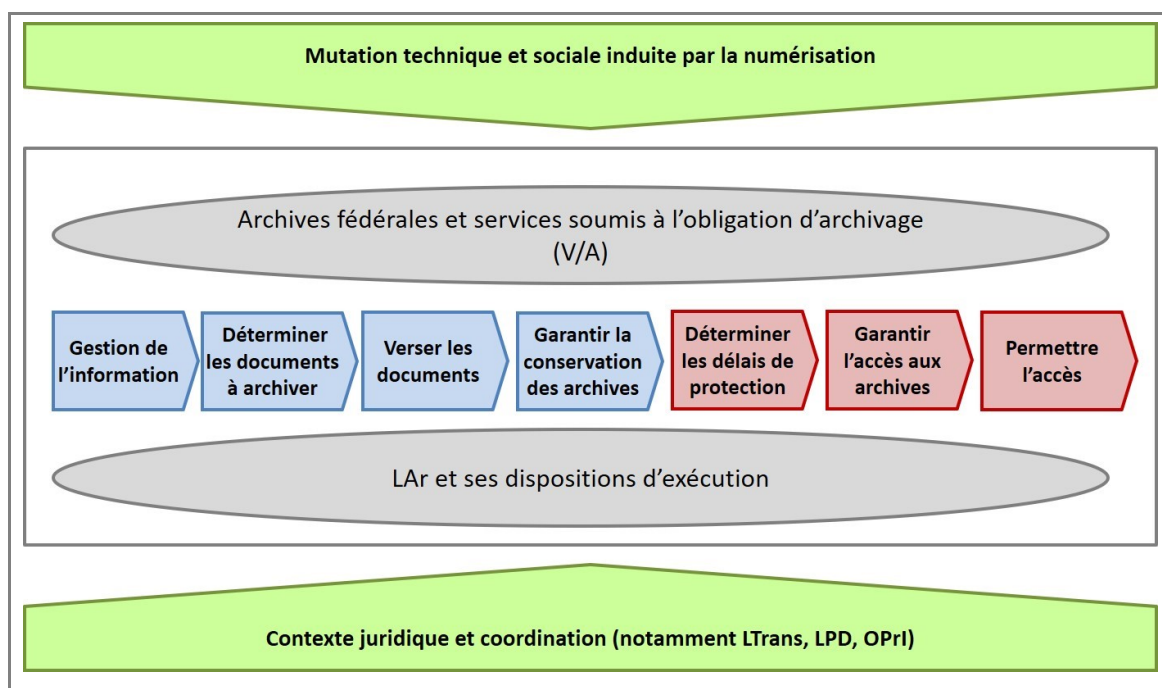
- *Archives fédérales suisses (AFS)* : les Archives fédérales répondent de l'archivage des documents pertinents pour les affaires, qui sont produits dans le cadre de l'exécution de tâches de la Confédération. Elles ont une double casquette : habilitées à édicter des instructions à l'intention des services soumis à l'obligation d'archivage et à surveiller leur action dans ce domaine, elles ont également un rôle de conseil et de soutien à leur égard.
- *Services soumis à l'obligation d'archivage* : le terme de « services soumis à l'obligation d'archivage » désigne les services assujettis à la LAr en vertu de ses art. 1 et 4. Il rassemble deux groupes distincts :
 - *Services tenus de proposer leurs documents (V)* : ces services proposent leurs fonds aux Archives fédérales, qui les archivent. Nous parlons dans ce contexte d'archivage aux Archives fédérales. Les services tenus de proposer leurs documents sont, entre autres, les unités administratives de l'administration fédérale centrale et décentralisée, les formations de l'armée et les représentations diplomatiques et consulaires suisses (art. 1 LAr et annexe 1 OLAr). Ils sont également désignés par le terme « services versants ».
 - *Services qui archivent eux-mêmes leurs documents (A)* : ces services s'occupent eux-mêmes de l'archivage de leurs documents et gèrent l'accès à ceux-ci. Dans la suite du document, l'archivage par les services qui archivent eux-mêmes leurs documents est parfois désigné par la formule abrégée « archivage autonome ». Ces services englobent notamment la Banque nationale suisse ainsi que les établissements fédéraux autonomes (p. ex. La Poste et les CFF) (art. 4, al. 3, LAr ; annexe 2 OLAr). Il existe par ailleurs un certain nombre de services libres de choisir s'ils versent leurs documents aux Archives fédérales ou les archivent eux-mêmes. Il s'agit par exemple du Tribunal pénal fédéral ainsi que d'autres personnes de droit public ou de droit privé (art. 4, al. 4 et 5, LAr).
- *Utilisateurs (U)* : les utilisateurs sont les personnes qui consultent les archives. Les fonds d'archives sont en principe à la disposition de tous (art. 9 LAr). Les utilisateurs peuvent

être des membres de la société (p. ex. sciences, médias, grand public), mais aussi des services tenus de proposer leurs documents. Pour ces derniers, la consultation de leurs propres archives est garantie à tout moment (art. 14 LAr). Un autre groupe d'utilisateurs est constitué par les personnes au sujet desquelles des données ont été archivées et qui souhaitent les consulter (*personnes concernées* ; art. 15 LAr).

1.2.2 Le processus d'archivage et son contexte

Le processus d'archivage comporte différentes étapes. L'Illustration 1-1 présente succinctement la logique *d'action* de l'archivage. Les éléments en bleu concernent la prise en charge du matériel d'archives (phase de prise en charge), tandis que ceux en rouge ont pour but de garantir l'accès aux archives dans le respect des intérêts au secret (phase d'accès ; voir aussi *Modèle d'analyse des effets de la loi fédérale sur l'archivage (LAr)* ; Büro Vatter AG, 2019⁴). L'ordre de succession des activités ne suit pas précisément cette logique dans la pratique. Les délais de protection, par exemple, sont généralement fixés lors de l'évaluation des fonds d'archives, et les documents à archiver sont souvent déterminés avant même leur création (évaluation prospective de la valeur archivistique).

Illustration 1-1 : Modèle d'action de l'archivage



V : services tenus de proposer leurs documents ; A : services qui archivent eux-mêmes leurs documents

⁴ L'étape « Verser les documents » a été ajoutée au processus d'archivage selon le modèle d'analyse des effets de la LAr pour l'évaluation, le cahier des charges contenant des questions spécifiques à ce sujet.

1.2.3 Questions de l'évaluation

La suite du document s'attache à présenter le but de chaque étape du processus d'archivage ainsi que les questions de l'évaluation se rapportant à l'étape concernée ou aux facteurs contextuels. Les tâches et rôles des acteurs impliqués sont décrits dans les chapitres traitant de chaque étape détaillée. Le catalogue des questions de l'évaluation figurant dans le cahier des charges a été légèrement adapté en concertation avec les Archives fédérales. Durant l'évaluation, une question complémentaire concernant le champ d'application de la LAr a en outre été ajoutée avant les questions sur le processus d'archivage. Les modifications sont indiquées à l'annexe 2, qui comporte également des informations sur les critères d'évaluation utilisés dans les questions.

Champ d'application de la LAr

Durant les travaux de préparation de l'évaluation, des questions se sont posées quant à la clarté du champ d'application de la LAr et à la délimitation entre l'archivage autonome et celui assuré par les Archives fédérales. Cet aspect a donc été intégré à l'évaluation.

APPLI.1 (nouvelle question) : Selon vous, la LAr et les dispositions d'exécution définissent-elles clairement le champ d'application de la LAr ainsi que la délimitation entre les services tenus de proposer leurs documents et ceux qui procèdent à un archivage autonome ?

Gestion de l'information

But : garantir que les services tenus de proposer leurs documents gèrent leurs informations, quel que soit le support, selon une pratique uniforme, claire et transparente sur le long terme.

1.1 : L'exécution dans le domaine de la gestion de l'information est-elle adéquate et efficace ? (conseil et formation pour la gestion de l'information)
1.1.1 : L'offre de conseil et de formation des Archives fédérales dans le domaine de la gestion de l'information est-elle suffisante, efficace et appropriée pour les services tenus de proposer leurs documents ?
1.1.2 : a) Les services gèrent-ils leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives des Archives fédérales ? b) Les informations sont-elles utilisées comme ressources pour la gestion des connaissances ?
1.1.3 : a) Les Archives fédérales exercent-elles leur compétence d'édicter des instructions dans le domaine de la gestion de l'information de manière adéquate et efficace (p. ex. concernant les adaptations dans le système de classement) ? b) La compétence d'édicter des instructions est-elle suffisante eu égard aux autres prescriptions légales (p. ex. ordonnance GEVER). En d'autres termes, la répartition des tâches est-elle claire et efficace ?

Déterminer les documents à archiver

But : garantir que les services tenus de proposer leurs documents et les Archives fédérales sélectionnent tous les documents ayant une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle.

2.2 : L'exécution dans le domaine de la détermination de la valeur archivistique est-elle adéquate et efficace ? (exécution de l'évaluation)

2.2.1 : Le processus pour déterminer la valeur archivistique est-il efficace, approprié et économique ?

2.2.2 : Les directives, les informations et la coordination des Archives fédérales lors de l'évaluation sont-elles suffisantes, efficaces et appropriées pour les services ?

Verser les documents

But : garantir que les documents des services tenus de proposer leurs documents qui sont jugés comme ayant une valeur archivistique sont transmis aux Archives fédérales dans un format adapté à l'archivage, avec l'ensemble des métadonnées.

2.1 : Les services tenus de proposer leurs documents proposent-ils leurs documents pertinents pour les affaires aux Archives fédérales conformément aux directives ? (exécution de l'obligation de proposer les documents)

2.1.1 : Les unités administratives ont-elles connaissance de l'obligation de proposer les documents pertinents pour les affaires, et les compétences et processus sont-ils clairs ?

2.1.2 : a) Des instruments efficaces sont-ils utilisés pour garantir que les services tenus de proposer leurs documents proposent régulièrement leurs documents pertinents pour les affaires aux Archives fédérales ?

b) Le soutien est-il suffisant ?

Garantir la conservation et la sécurité des archives

But : garantir que les documents versés (archives) sont conservés sous une forme lisible pour une durée indéterminée et ne sont pas endommagés. Les archives doivent également être protégées contre la soustraction ou l'accès non autorisé par des tiers (sécurité des données).

3.1 : L'exécution dans le domaine de la conservation et de la sécurisation des archives est-elle adéquate et efficace ? (exécution de la prise en charge ainsi que de la conservation et sécurisation)

3.1.2 : Les AFS sécurisent-elles suffisamment les documents analogiques et numériques pour répondre à toutes les exigences légales pertinentes (p. ex. LPD, OPrl) ?

Déterminer les délais de protection

But : le principe de la libre consultation des archives après l'expiration du délai de protection tel que défini à l'art. 9 LAr vise à garantir que les documents archivés sont soumis à un délai de protection approprié selon la LAr. Selon le Conseil fédéral, le délai de protection a pour but d'établir « un équilibre convenable entre le droit d'accès aux archives, d'une part, et les droits destinés à protéger la personnalité humaine, les intérêts de l'État et une gestion efficace, d'autre part » (FF 1997 836).

4.1 : Le processus d'octroi des délais de protection est-il efficace et approprié ? (exécution lors de l'octroi des délais de protection)
4.1.1 : a) Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour assurer une certaine uniformité dans l'octroi des délais de protection par les services ? b) Des difficultés surviennent-elles lors de l'octroi de ces délais ?
4.1.2 : Les dispositions de la LAr relatives à l'octroi de délais de protection prolongés sont-elles suffisantes pour garantir l'équilibre entre le principe de la libre consultation et les intérêts justifiés au secret ?
4.1.3 : L'octroi de délais de protection prolongés est-il correctement motivé par les services et est-il proportionné ?
4.1.4 : L'octroi de délais de protection prolongés et le processus de consultation sont-ils suffisamment transparents pour le public ?

Garantir l'accès aux archives

But : garantir que les utilisateurs peuvent trouver les fonds d'archives recherchés et consulter les documents auxquels ils peuvent accéder librement.

4.2 : Les instruments permettant d'effectuer des recherches dans les fonds d'archives sont-ils adaptés, transparents et efficaces ? (instruments de recherche dans les fonds d'archives et offre d'accès)
4.2.1 : Les possibilités d'accès offertes aux utilisateurs par les Archives fédérales (informations, instruments de recherche, recherche en ligne, etc.) sont-elles appropriées et satisfaisantes du point de vue de la quantité et de la qualité ? Les instruments de recherche proposés par les Archives fédérales permettent-ils de consulter les documents archivés de manière efficace ?
4.2.2 : Quelles difficultés les utilisateurs des Archives fédérales rencontrent-ils lorsqu'ils consultent des fonds d'archives ? Quelles améliorations sont indiquées ?

Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection

But : garantir que les utilisateurs ont la possibilité de consulter les dossiers durant le délai de protection pour autant qu'aucun intérêt public ou privé au secret ne s'y oppose et qu'aucune disposition légale n'en dispose autrement.

4.3 : La consultation de documents durant le délai de protection est-elle opportune, adéquate et efficace ? (exécution de la pratique de consultation pendant le délai de protection)
4.3.1 : Lors du traitement des demandes de consultation, les intérêts des demandeurs et les intérêts justifiés au secret doivent être pris en compte de manière équilibrée. a) Les services appliquent-ils des critères uniformes pour l'examen des demandes de consultation, tiennent-ils compte des intérêts de manière équilibrée et respectent-ils les dispositions légales ? b) Les dispositions de la LAr relatives aux demandes de consultation sont-elles suffisantes ?
4.3.2 : a) Les services définissent-ils les charges selon des critères uniformes/de manière appropriée ? b) Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes ?
4.3.3 : La collaboration entre les Archives fédérales et les services dans le cadre des demandes de consultation est-elle satisfaisante s'agissant de l'efficacité et du conseil ?
4.3.4 : La communication de renseignements aux personnes concernées est-elle appropriée et le processus est-il transparent pour toutes les personnes impliquées ?
4.3.5 : Les voies de droit à disposition en cas de refus d'autoriser la consultation sont-elles efficaces et appropriées, et le processus est-il transparent et efficace ?

Particularités de l'archivage autonome

Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents doivent, eux aussi, appliquer les principes de la LAr à l'ensemble de leur processus d'archivage.

Le processus d'archivage présente cependant quelques particularités dans leur cas : par définition, l'archivage autonome n'inclut pas l'étape du versement aux Archives fédérales. L'évaluation des documents doit néanmoins être réalisée conjointement avec les Archives fédérales. À la différence des services tenus de proposer leurs documents, les services procédant à un archivage autonome doivent veiller eux-mêmes à la conservation de leurs archives et à leur protection contre les accès non autorisés. Ils doivent également garantir l'accès aux fonds d'archives prévu par la LAr.

AUTO : Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour garantir une pratique d'archivage uniforme ainsi que la traçabilité des affaires des services qui archivent eux-mêmes leurs documents ?

AUTO.1 : Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour garantir une collaboration réelle et efficace entre les services qui procèdent à l'archivage autonome et les Archives fédérales ?

AUTO.2 : La collaboration entre les Archives fédérales et les services qui archivent eux-mêmes leurs documents est-elle satisfaisante s'agissant de l'efficacité, du conseil et de la coordination ? Les services entrevoient-ils des possibilités d'amélioration ?

AUTO.3 : Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents gèrent-ils leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives ?

AUTO.4 : Les services procédant à l'archivage autonome assurent-ils suffisamment la sécurité des documents analogiques et numériques pour satisfaire à toutes les dispositions légales pertinentes (p. ex. LPD, OPrl) ?

AUTO.5 : L'accès aux fonds d'archives des services procédant à l'archivage autonome est-il garanti conformément aux dispositions de la LAr et est-il approprié et efficace ?

Contexte de la numérisation

La numérisation a transformé pratiquement toutes les étapes du processus d'archivage (voir aussi la *Politique de l'archivage numérique* des Archives fédérales suisses ; AFS 2009), même si, actuellement, la grande majorité des fonds déjà versés aux Archives fédérales sont encore en format analogique. Les principaux changements pertinents pour l'évaluation intervenus jusqu'ici au niveau de l'archivage sont présentés ci-après :

- *Gestion de l'information* : les documents sont gérés au moyen de systèmes électroniques. Dans ce domaine, l'administration fédérale centrale est soumise aux exigences de l'ordonnance GEVER. Mais il existe encore des fonds qui ne sont pas gérés dans le système GEVER standardisé (p. ex. au sein de services externes à l'administration fédérale centrale ; applications spécialisées qui ne sont pas intégrées dans le système GEVER).
- *Déterminer les documents à archiver* : depuis l'introduction de GEVER, les fonds de l'administration fédérale centrale sont soumis à une évaluation prospective basée sur les

structures définies dans le système de classement, et ne font plus l'objet d'une évaluation rétrospective.

- *Verser les documents* : les fonds à archiver doivent être transmis par voie électronique. À l'avenir, les versements à partir de systèmes GEVER seront en partie automatisés et s'effectueront via une interface, ou ils seront préparés à l'aide d'outils de soutien. L'évaluation cherche toutefois aussi à déterminer si le versement des fonds non gérés dans le système GEVER est garanti. Elle s'intéresse également au soutien apporté par les Archives fédérales aux services versants.
- *Garantir la conservation et la sécurité des archives* : à la réception des fonds d'archives numériques, il convient de garantir leur lisibilité à long terme en procédant à la conversion et à la migration des formats vers les applications du moment (non inclus dans l'objet de l'évaluation). La protection contre l'accès non autorisé aux archives doit également être garantie tant sur le plan organisationnel que technique. Ces aspects ne sont pas analysés en profondeur. L'évaluation se concentre sur l'archivage de documents ayant été chiffrés avant l'archivage en raison de leur classification.
- *Accès (déterminer les délais de protection, garantir l'accès aux archives, permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection)* : la numérisation intègre la recherche dans les métadonnées, mais permet aussi, en principe, la recherche plein texte dans les archives numériques, sous réserve des délais de protection selon les art. 9, 11 et 12 de la LAr. La commande et la livraison peuvent également s'effectuer par voie électronique. Au cours de l'automne 2019, les Archives fédérales ont en outre mis en place un portail d'accès en ligne. Ce dernier permet en principe de rechercher et de consulter les archives indépendamment du moment et du lieu.

NUM : La LAr permet-elle également un archivage efficace et approprié dans le domaine numérique ? (influence de la transformation numérique de l'administration sur la LAr et sa mise en œuvre)
NUM.1 : Le processus de détermination de la valeur archivistique des documents numériques (évaluation prospective) est-il adéquat et efficace, et les dispositions de la LAr sont-elles adaptées à la gestion de l'information devenue majoritairement numérique ?
NUM.2 : La proposition régulière des documents qui ne sont plus utilisés en permanence est-elle garantie dans le système de gestion électronique des affaires ?
NUM.3 : Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour le versement de documents numériques aux Archives fédérales ? Pour le versement de documents chiffrés également (protection des informations) ?
NUM.5 : Les dispositions de la LAr applicables à la publication d'archives numérisées, autrement dit à l'accès en ligne, sont-elles suffisantes ?
NUM.6 : La LAr répond-elle aux exigences de protection des différentes catégories de délais de protection des documents d'archives, même à l'ère numérique (p. ex. nécessité de chiffrer les documents d'archives) ?
NUM.8 : Les services tenus de proposer leurs documents savent-ils que la totalité des données et informations (pas seulement celles gérées dans les systèmes GEVER) doivent être proposées pour l'archivage ?

Contexte juridique

S'agissant du contexte juridique, les principales réglementations à prendre en considération dans l'évaluation sont la LTrans, la LPD et les réglementations relatives à la protection des informations. L'évaluation s'intéresse en particulier à l'interaction entre ces normes et la LAr ou l'archivage dans le contexte de la numérisation.

Loi sur la transparence (LTrans)

L'entrée en vigueur de la LTrans a fondamentalement modifié l'accès aux documents officiels. Tous les documents produits après le 1^{er} juillet 2006 sont ainsi soumis au principe de la transparence selon la LTrans. La LAr et la LTrans règlent toutes deux les modalités de consultation des documents de la Confédération, mais leurs dispositions ne sont pas identiques. Le législateur ne s'est pas exprimé dans la LTrans sur le rapport entre cette loi et la LAr. Dans son *Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration*, le Conseil fédéral a considéré que l'art. 9, al. 2, LAr assurait la coordination des deux lois (FF 2003 1821). Il existe, pour le cas où une demande de consultation est introduite pour de tels documents, des instructions des Archives fédérales (AFS s.d. a) ainsi que de l'OFJ et du PFPDT (2013). Selon celles-ci, « les dispositions les plus favorables au demandeur » doivent toujours être appliquées (OFJ/PFPDT 2013).

Dans l'archivage selon la LAr, le dossier, qui consiste généralement en un ensemble de documents relatifs à une affaire, constitue la plus petite unité dans laquelle des documents sont classés et consultés. Avec la numérisation, l'unité du dossier pourrait être remise en question puisqu'il est potentiellement possible d'indexer chaque document individuel à l'aide de métadonnées et de garantir son accessibilité. La LTrans régit, elle aussi, l'accès au niveau du document.

LTRANS : Comment la LAr et la loi sur la transparence (RS 152.3, LTrans) interagissent-elles ?

LTRANS.1 : La coordination entre la LAr et la loi sur la transparence (RS 152.3, LTrans) est-elle satisfaisante ? L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique ?

LTRANS.2 : Le concept de transparence de l'administration, qui a été établi par la LTrans, est-il systématiquement mis en œuvre par les services soumis à l'obligation d'archivage dès le stade de l'archivage ?

LTRANS.3 :

- a) La pratique actuelle de consultation selon la LAr, en coordination avec la LTrans, contribue-t-elle à réaliser le but fondamental de transparence et de traçabilité de l'action de l'État ?
- b) Les services soumis à l'obligation d'archivage connaissent-ils les précisions des AFS, de l'OFJ et du PFPDT dans la FAQ sur la mise en œuvre du principe de transparence ?
- c) Les services soumis à l'obligation d'archivage agissent-ils conformément à ces précisions et celles-ci suffisent-elles à garantir l'application de la loi la plus favorable au demandeur (y c. voies de droit en cas de refus) ?

LTRANS.4 : La procédure de consultation (y c. les voies de droit en cas de refus) de documents de la Confédération archivés selon la LAr et, le cas échéant, la LTrans est-elle transparente et claire pour les utilisateurs ?

LTRANS.5 : Dans la LAr, l'unité déterminante est le dossier. Dans la LTrans, il s'agit du document. L'interaction entre ces deux principes fonctionne-t-elle dans la pratique ? L'utilisation du dossier comme unité est-elle encore adéquate à l'heure du numérique et après l'introduction de la LTrans ?

Loi fédérale sur la protection des données (LPD)

Dans la LAr, la protection des données personnelles est principalement réglée par le biais de la prolongation du délai de protection selon l'art. 11 LAr. S'agissant de la communication de renseignements aux personnes concernées, la LAr renvoie aux dispositions de la LPD.

Sur le plan technique, la numérisation des fonds d'archives et l'accès en ligne permettent la recherche plein texte dans les archives et non plus seulement dans les métadonnées. De ce fait, les documents classés selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles selon l'art. 11, al. 1, LAr sont potentiellement plus nombreux. En vertu de l'art. 12, al. 3, OLAr, les instruments de recherche qui, en tant que tels, contiennent des données personnelles sensibles ne peuvent cependant pas être publiés. La question est donc de savoir comment gérer cette nouvelle situation. Il convient par ailleurs de vérifier si des dispositions telles que l'art. 12, al. 3, OLAr sont encore appropriées dans le contexte de la numérisation.

LPD. Comment la LAr et la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1, LPD) interagissent-elles ?

LPD.1 : a) La coordination entre la LAr et la loi sur la protection des données (RS 235.1, LPD) est-elle satisfaisante ?

b) L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique et de l'accès en ligne ?

LPD.2 : Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour garantir les objectifs de la LPD, en particulier en ce qui concerne les données personnelles sensibles dans les archives numériques et la recherche dans l'accès en ligne ?

LPD.3 : Les utilisateurs savent-ils ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas chercher/trouver dans l'accès en ligne (instruments de recherche et d'affichage) compte tenu des données personnelles sensibles ?

Protection des informations

L'ordonnance concernant la protection des informations spécifie que l'archivage des informations classifiées est régi par les dispositions de la législation fédérale relative à l'archivage (art. 17 OPrI). L'évaluation doit déterminer si la coordination ainsi définie entre les législations est efficace. Elle s'intéresse notamment à la détermination des délais de protection et aux mesures de protection contre les accès non autorisés, en particulier pour les archives numériques.

OPRI : Comment la LAr et l'ordonnance concernant la protection des informations (RS 510.411, OPri) interagissent-elles ?

OPRI.1 : La coordination entre la LAr et l'ordonnance concernant la protection des informations (RS 510.411, OPri) est-elle satisfaisante ? L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique ?

1.3 Structure du rapport

Le chapitre 2 ci-après présente dans les grandes lignes la démarche empirique de l'évaluation. Le chapitre 3 expose les avis des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs des Archives fédérales sur des thèmes généraux et d'autres thèmes communs aux différentes étapes du processus d'archivage. Le chapitre 4 consacré au champ d'application de la LAr indique, pour sa part, les institutions et personnes de droit public ou de droit privé tenus d'archiver leurs documents selon les principes de la LAr.

Les chapitres 5 à 11 suivent les étapes du processus d'archivage et proposent une analyse des aspects qui présentent un intérêt pour l'évaluation. Le chapitre 12 se concentre sur la mise en œuvre et la réglementation du processus d'archivage au sein des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Les questions relatives à la numérisation et au contexte juridique ont été traitées, à l'exception du chapitre portant sur l'interaction entre la LAr et le principe de transparence (chapitre 13), dans les chapitres consacrés aux différentes étapes du processus d'archivage. Le chapitre 14 aborde divers thèmes transversaux qui touchent plusieurs étapes du processus d'archivage (unité du dossier, numérisation, mécanismes d'exécution de la LAr).

Les chapitres empiriques 4 à 14 sont tous structurés de la même façon : ils commencent par une brève description de l'étape du processus examinée ou d'autres aspects de l'archivage (but, organisation et compétences) et fournissent un bref aperçu des thèmes à analyser. Ils présentent ensuite les résultats de l'évaluation pour ces différents thèmes. Chaque chapitre se termine par une conclusion. Cette dernière répond autant que possible aux questions de l'évaluation à l'aide des principaux résultats et formule des recommandations.

Les résultats de l'évaluation sont rassemblés *dans une synthèse au chapitre 15*. Les résultats et les recommandations n'ont pas tous la même portée. Les recommandations les plus importantes sont regroupées dans la synthèse dans le cadre de huit défis et principes directeurs pour de possibles adaptations. Les autres recommandations sont également reprises dans la synthèse et expliquées succinctement. L'annexe 1 de l'évaluation propose un récapitulatif de toutes les recommandations.

2 Démarche méthodologique et instruments d'évaluation

Ce chapitre décrit la démarche méthodologique de l'évaluation. Il fournit tout d'abord un aperçu de l'organisation de projet et du déroulement de l'évaluation. Vient ensuite une présentation des différents modules et de la méthodologie sur laquelle ils reposent. Le chapitre se termine par une brève section sur les défis méthodologiques spécifiques.

2.1 Aperçu de la démarche méthodologique

2.1.1 Organisation de projet de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée sur mandat des Archives fédérales, essentiellement représentées par le comité de pilotage de l'évaluation et la direction opérationnelle du projet. Le comité de pilotage était chargé de valider le concept d'évaluation ainsi que le rapport final de l'évaluation.

L'équipe d'évaluation a été accompagnée et soutenue sur le plan technique par un comité d'experts composé de cadres des Archives fédérales ainsi que par un comité, plus grand, d'experts de l'administration fédérale regroupant des représentants des départements, de l'Office fédéral de la justice, de la Chancellerie fédérale ainsi que du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). La direction du comité d'experts était assurée par le directeur des Archives fédérales.

2.1.2 Déroulement de l'évaluation

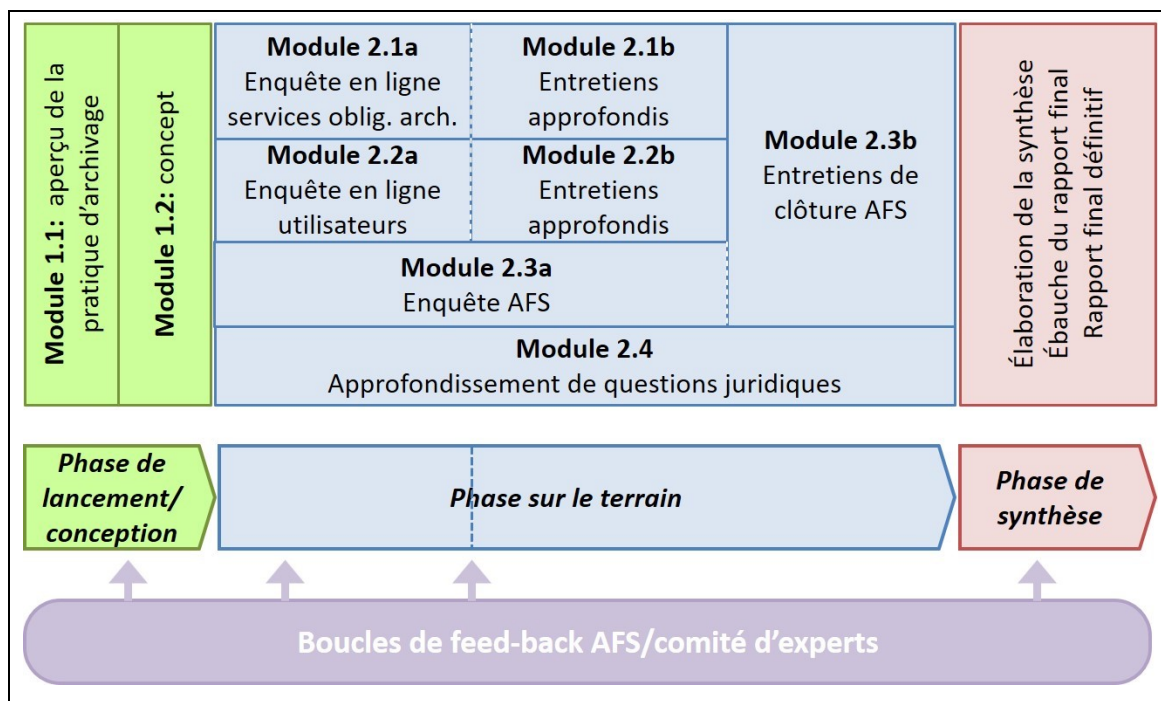
Le mandat a été attribué à l'automne 2019. L'Illustration 2-1 fournit une vue d'ensemble du déroulement de l'évaluation. Durant les phases de lancement et de conception, l'équipe d'évaluation a élaboré un schéma plus détaillé du processus d'archivage ainsi que le concept d'évaluation. Ce produit intermédiaire a été approuvé par le comité de pilotage (prises de position préalables du comité d'experts des Archives fédérales et de l'administration fédérale).

Lors de la phase sur le terrain, les chercheurs ont recueilli les informations auprès des acteurs impliqués dans le cadre de différents modules. Cette phase a été divisée en deux volets : un premier consacré à la vue d'ensemble (modules 2.1a et 2.2a) et un deuxième aux questions d'approfondissement. Le premier volet s'est articulé autour d'enquêtes en ligne menées auprès des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs des Archives fédérales. Il a été complété par l'évaluation de données statistiques des Archives fédérales. Les différentes enquêtes visaient, d'une part, à recueillir la pratique concrète des différents acteurs et, d'autre part, à obtenir leurs avis et appréciations subjectifs et la justification de ceux-ci.

Sur la base des informations obtenues dans le cadre de ce premier volet, l'équipe d'évaluation a élaboré un concept d'entretien comprenant les questions à approfondir ainsi que la liste des services soumis à l'obligation d'archivage à interroger. Après avoir pris note des remarques des comités d'experts, l'équipe d'évaluation a mené des entretiens approfondis sur la pratique

d'archivage et sur des thèmes juridiques avec les services soumis à l'obligation d'archivage et les utilisateurs ainsi qu'au sein des Archives fédérales. Le rapport final a été rédigé sur la base des résultats des différentes informations recueillies, puis remanié en tenant compte des commentaires des comités d'experts.

Illustration 2-1 : Déroulement de l'évaluation



2.2 Module 1 : phases de lancement et de conception

Au terme d'une séance de lancement, l'équipe d'évaluation a élaboré le concept d'évaluation, qui poursuivait différents objectifs :

- *Décrire le champ de l'évaluation* : la base légale du processus d'archivage a été décrite pour chaque étape du processus. La description comprenait le but de l'étape du processus ainsi que les activités, compétences et rôles principaux des acteurs. Les principaux facteurs contextuels et particularités de l'archivage autonome ont en outre été esquissés (numérisation, interaction de la LAr avec d'autres bases légales).
- *Préciser et opérationnaliser les questions de recherche* : sur la base de la description du processus d'archivage et en concertation avec les experts aux Archives fédérales, les questions de l'évaluation ont été précisées lorsque nécessaire et orientées vers des problématiques spécifiques. Les instruments d'évaluation à utiliser pour répondre aux questions ont en outre été définis.
- *Définir la méthodologie* : une fois les questions de recherche précisées, les modules et méthodes à mettre en œuvre pour y répondre ont été définis.

S'appuyant sur les éléments préexistants du *Modèle d'analyse des effets de la loi fédérale sur l'archivage* (Büro Vatter AG, 2019), ce travail s'est fondé sur le cadre juridique et les éléments matériels de l'archivage au sein de la Confédération, sur des documents officiels relatifs à l'archivage, tels que des instructions, des aide-mémoire et des auxiliaires de travail pour les acteurs impliqués, ainsi que sur des informations disponibles sur Internet à destination des utilisateurs des Archives fédérales et des services soumis à l'obligation d'archivage⁵. Des entretiens d'information ont ensuite été menés avec des cadres des Archives fédérales. Enfin, des données statistiques sur divers aspects de l'archivage ont été analysées en vue de leur utilisation potentielle pour l'évaluation.

2.3 Module 2.1 : enquêtes auprès des services tenus de proposer leurs documents

Le module 2.1 comprend les enquêtes menées au sein des services tenus de proposer leurs documents d'une part et auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents d'autre part.

Dans un premier temps, les services tenus de proposer leurs documents ont été sondés à l'aide d'une enquête en ligne (module 2.1a). Cette méthode permet d'obtenir des résultats comparatifs pour l'ensemble des services. Des entretiens, basés sur un guide, ont ensuite été menés avec certains services tenus de proposer leurs documents afin d'étudier certains thèmes spécifiques de manière approfondie (module 2.1b).

2.3.1 Enquête en ligne

Conception du questionnaire : la première version du questionnaire s'appuyait sur les questions contenues dans le cahier des charges et les résultats de la phase de sondage. Elle a été soumise au mandant et remaniée selon ses commentaires (questionnaire à l'annexe 3).

Invitation à participer : l'univers statistique des services tenus de proposer leurs documents découle des art. 1 et 4 de la LAr. Il se compose majoritairement des services de l'administration fédérale centrale et décentralisée (voir annexe 1 OLAr et annexe OLOGA⁶). Une liste des services connus comme services versants aux Archives fédérales, mais non indiqués dans les bases légales mentionnées, existait également⁷. Lors d'une information préalable, il a par ailleurs été demandé aux services connus de communiquer l'enquête aux autres services se trouvant dans leur domaine de compétence, mais se présentant séparément comme service versant auprès des Archives fédérales (p. ex. commissions extraparlémentaires). Ces services pouvaient alors

⁵ <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home.html> et <https://www.recherche.bar.admin.ch>

⁶ La LAr, l'annexe de l'OLOGA et les annexes de l'OLAr rassemblent 70 services.

⁷ Cette liste comportait 16 services supplémentaires.

demander un accès à l'enquête en ligne. Cette démarche a permis d'identifier quelques services supplémentaires. Au total, 93 services ont été invités par courriel à participer à l'enquête et 73 y ont répondu⁸.

Participants : chaque service disposait d'un questionnaire en ligne. Dans la plupart des services, les responsables de chaque étape du processus d'archivage sont des personnes différentes. Comme l'information préalable, l'invitation a été adressée à la direction du service concerné et celle-ci a été priée de permettre aux personnes compétentes d'accéder au questionnaire pour y répondre. La coordination des réponses appartenait donc aux services invités.

Réponse au questionnaire : l'invitation à l'enquête en ligne a été envoyée le 24 février 2020. Les services tenus de proposer leurs documents avaient jusqu'au 20 mars 2020 pour y répondre. Compte tenu de la situation particulière liée à la pandémie de COVID-19, le délai a été prolongé jusqu'au 9 avril 2020.

2.3.2 Enquête approfondie (entretiens basés sur un guide)

Choix des services : des entretiens approfondis ont été menés avec divers services (voir guide d'entretien à l'annexe 3). Ces derniers ont été choisis sur la base de l'analyse statistique des données disponibles aux Archives fédérales sur la pratique d'archivage, des réponses aux enquêtes en ligne et de critères liés à leur position au sein de l'administration fédérale. Les critères suivants ont été pris en considération (liste des services pris en compte à l'annexe 6) :

- *Prise en compte de tous les départements*, y compris la Chancellerie fédérale et l'Assemblée fédérale.
- *Administration fédérale centrale et décentralisée, armée*, en se concentrant avant tout sur l'administration fédérale centrale.
- *Grande expérience dans le domaine de l'archivage* : une attention particulière a ici été accordée à la sélection de services possédant tous une vaste expérience selon les indicateurs suivants (source : AFS) :
 - Utilisation fréquente des Archives fédérales par le service
 - Grand nombre de demandes de consultation d'utilisateurs
 - Expérience avec les demandes de consultation de documents créés après le 1^{er} juillet 2006 (entrée en vigueur de la LTrans)
 - Grand nombre de dossiers archivés (*donnée disponible par département uniquement*)
- *Pratique en matière de délais de protection et de demandes de consultation* (source : AFS)

⁸ Il a été convenu avec les Archives fédérales qu'elles ne participeraient pas à l'enquête.

- Beaucoup/peu de fonds ou de dossiers soumis à des délais de protection prolongés selon l'art. 11 ou 12 LAr (*donnée disponible par département uniquement*)
- Taux d'acceptation élevé/bas des demandes de consultation
- *Satisfaction à l'égard de la LAr et de son exécution* (indicateurs de l'enquête en ligne)
 - Opportunité des actes et des mécanismes prévus (question 40)
 - Évaluation de la LAr et de son exécution sous l'angle de la pondération des intérêts entre les intérêts au secret et l'accessibilité des archives (question 42, moyenne de trois valeurs).

Services et personnes à interroger : au total, des entretiens approfondis ont eu lieu au sein de 13 services tenus de proposer leurs documents. Dans chaque cas, les personnes décisionnaires et/ou responsables de l'étape du processus d'archivage analysée ont été interrogées. Dans la majeure partie des cas, plusieurs entretiens ont été réalisés au sein d'un même service. Au total, 23 entretiens – individuels et de groupe – ont eu lieu. Compte tenu de la situation particulière liée à la pandémie de COVID-19, ils se sont essentiellement déroulés par téléphone. Dans certains cas, les services tenus de proposer leurs documents ont mis des documents internes (p. ex. directives d'organisation) à disposition pour l'évaluation.

2.4 Module 2.1 : services qui archivent eux-mêmes leurs documents

Comme pour les services tenus de proposer leurs documents, une enquête en ligne et des entretiens approfondis ont été réalisés auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents.

2.4.1 Enquête en ligne

Conception du questionnaire : démarche similaire à celle adoptée pour les services tenus de proposer leurs documents (voir annexe 4).

Invitation à participer : l'univers statistique des services soumis à l'obligation d'archivage découle des art. 1, art. 4, al. 3 et 4, et art. 5, LAr (voir aussi annexe 2 OLAr). Sur cette base, les Archives fédérales ont établi une liste (non exhaustive) de 22 services procédant à l'archivage autonome dont elles avaient connaissance. Cette liste a servi de base pour l'enquête en ligne. Sur les 22 services ayant reçu une invitation, 18 ont répondu. Parmi ceux-ci, trois ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'archives à proprement parler et n'ont donc pas répondu à la plupart des questions. Au total, 15 services ont donc complété le questionnaire.

À noter que les 22 services connus des Archives fédérales ne représentent pas la totalité des services entrant dans le champ d'application de la LAr. Sans savoir dans quelle mesure ces autres services se considèrent comme des services soumis à l'obligation d'archivage et appliquent les principes de la LAr, cet aspect ne peut être examiné dans la présente évaluation.

Réponse au questionnaire : identique aux services tenus de proposer leurs documents.

2.4.2 Enquête approfondie (entretiens basés sur un guide)

Critères de sélection des services : au total, des enquêtes approfondies ont été effectuées auprès de trois services archivant eux-mêmes leurs documents (guide d'entretien à l'annexe 4). Un entretien a été mené dans chacun de ces trois services. Deux personnes y ont participé dans deux services et une seule dans le troisième. Les services ont été sélectionnés en étroite collaboration avec les Archives fédérales. Les critères suivants ont été utilisés (liste des services pris en compte à l'annexe 6) :

- Accord d'archivage avec les Archives fédérales (existant, mais désuet aux yeux des Archives fédérales ; existant et actuel ; pas d'accord)
- Type de service (p. ex. tribunal, institut de recherche, entité économique)
- Taille du service (petit/grand)
- Expérience avec l'archivage (limitée/vaste)

2.4.3 Enquête écrite sur les possibilités d'accès

Lors de l'élaboration du concept d'approfondissement, il est apparu nécessaire de disposer d'informations complémentaires sur les possibilités d'accès aux fonds d'archives des services procédant à un archivage autonome. Une enquête a par conséquent été réalisée à cette fin.

Conception du questionnaire : l'équipe d'évaluation a élaboré une première version du questionnaire en s'appuyant sur les bases légales. Cette version a été soumise au mandant et remaniée selon ses commentaires (questionnaire à l'annexe 4).

Invitation à participer : 22 services ont reçu une invitation et 18 d'entre eux ont participé à l'enquête. Parmi ceux-ci, trois ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'archives à proprement parler et n'ont donc pas répondu à la plupart des questions. Au total, 15 services ont donc complété le questionnaire.

Réponse au questionnaire : l'invitation à l'enquête écrite a été envoyée le 30 juillet 2020. Les services avaient jusqu'au 21 août 2020 pour y répondre.

2.5 Module 2.2 : utilisateurs et personnes concernées

Les utilisateurs des Archives fédérales et des fonds archivés de manière autonome sont issus de divers cercles du public (p. ex. recherche, médias, particuliers) et du personnel de l'administration fédérale. Les personnes demandant de consulter des documents les concernant personnellement (renseignements donnés aux personnes concernées, art. 15 LAr) forment une catégorie spécifique. La démarche a été la même que pour les autres catégories d'acteurs : une enquête en ligne et des entretiens approfondis ont été réalisés avec les utilisateurs.

2.5.1 Enquête en ligne

Conception du questionnaire : démarche similaire à celle adoptée pour les services tenus de proposer leurs documents (voir annexe 5).

Invitation à participer : les utilisateurs des Archives fédérales sont enregistrés dans l'accès en ligne. Ces coordonnées (adresse électronique) ont été utilisées pour l'envoi par courriel des invitations pour l'enquête. Les règles de protection des données n'autorisant pas la communication de ces adresses électroniques, l'envoi a été effectué par les Archives fédérales. Les invitations ont été adressées aux utilisateurs qui avaient participé à l'essai pilote de l'accès en ligne à l'automne 2019 (environ 270) ainsi qu'à d'autres ayant utilisé l'accès en ligne depuis sa mise en service en février 2020. Au total, 1788⁹ personnes ont reçu une invitation. 527 personnes ont participé à l'enquête : 410 utilisateurs externes à l'administration et 117 collaborateurs de l'administration fédérale (taux de participation : 29,4 %).

Réponse au questionnaire et rappel : l'invitation à l'enquête en ligne a été envoyée le 24 février 2020. Les utilisateurs avaient jusqu'au 20 mars 2020 pour y répondre.

2.5.2 Enquête approfondie (entretiens basés sur un guide)

Choix des personnes : des entretiens approfondis ont été menés par téléphone avec 10 personnes sélectionnées par les Archives fédérales. Ces dernières ont proposé des utilisateurs disposant d'une vaste expérience dans la recherche d'archives, y compris pour des dossiers dont le délai de protection n'a pas encore expiré, et utilisant déjà le nouvel accès en ligne. Des utilisateurs ayant des intérêts scientifiques, personnels et journalistiques ont également été interrogés (guide d'entretien à l'annexe 5).

2.6 Module 2.3 : enquêtes auprès des Archives fédérales

Parallèlement à l'enquête en ligne réalisée avec les autres parties prenantes, la perspective des Archives fédérales sur l'objet de l'évaluation a été recueillie. Des données statistiques disponibles aux Archives fédérales sur la pratique d'archivage ont également été analysées. Ces travaux ont déjà été en partie réalisés lors de l'élaboration du concept d'évaluation.

2.6.1 Entretiens et renseignements écrits

Sur la base du concept d'entretien, les questions à poser aux différents experts des Archives fédérales ont été définies. Douze experts des Archives fédérales ont ainsi été interrogés sur l'étape du processus d'archivage les concernant (par écrit et par téléphone).

⁹ Une invitation a également été envoyée à 29 collaborateurs des Archives fédérales. Ceux-ci ont reçu l'ordre de ne pas participer à l'enquête ; les quelques questionnaires émanant de collaborateurs des Archives fédérales n'ont donc pas été pris en compte.

L'objectif consistait à recueillir la pratique des Archives fédérales et à déterminer notamment dans quelle mesure celle-ci est (encore) conforme aux dispositions de la loi en considérant également les pratiques en lien avec les thèmes contextuels (numérisation, coordination avec d'autres bases légales, archivage autonome). Il s'agissait en outre de se concentrer sur les défis potentiellement en suspens et non pas sur les détails opérationnels. Outre ces aspects généraux, des questions spécifiques aux différentes étapes du processus ont été ajoutées sur la base du catalogue de questions de l'évaluation et des résultats des enquêtes.

À la suite de l'enquête approfondie auprès des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs, quelques dernières questions spécifiques ont été posées aux interlocuteurs aux Archives fédérales. Elles portaient sur des points à éclaircir ou des aspects de l'archivage identifiés lors de la phase d'approfondissement.

2.6.2 Analyses statistiques

Les données et évaluations statistiques dont disposent les Archives fédérales ont permis de répondre partiellement aux questions ou, du moins, de livrer quelques renseignements fondamentaux pour certaines questions de l'évaluation. Les statistiques utilisées concernent l'activité de conseil et de formation des Archives fédérales, les fonds disponibles aux Archives fédérales assortis de leurs délais de protection et des pratiques de consultation ainsi que des données d'utilisation générales. Les données statistiques relatives à la pratique d'archivage ont également été utilisées pour choisir les services soumis à l'obligation d'archivage qu'il convenait d'interroger de manière plus approfondie.

2.7 Module 2.4 : approfondissement des questions juridiques

2.7.1 Méthodologie

Comme pour toute analyse juridique, l'étude des thèmes du module 2.4 se fonde sur les textes normatifs fondamentaux (LAr et OLAr), qui sont interprétés par la jurisprudence dans ce domaine (si disponible) et la doctrine. Les conflits relevant du droit d'archivage portés devant les tribunaux étant rares (depuis l'entrée en vigueur de la LAr, le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ont rendu respectivement un et huit jugements seulement sur ce thème et la plupart ne traitaient pas de questions fondamentales) et le droit d'archivage étant pratiquement absent de la doctrine, ces traditionnelles sources juridiques ne suffisaient pas à elles seules.

Aussi les pratiques courantes ont-elles été identifiées et analysées à l'aide de textes juridiques ancrés à un niveau inférieur (conventions, instructions administratives, questions fréquemment posées) et de motivations de décisions (p. ex. cas de délais de protection prolongés ou examens de demandes de consultation). Des entretiens approfondis ont par ailleurs été menés avec des collaborateurs des Archives fédérales, du Préposé fédéral à la protection des données et à la

transparence (PFPDT), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les réponses fournies aux enquêtes en ligne et lors des entretiens (voir modules 2.1 et 2.2), de même que les entretiens généraux avec des employés des Archives fédérales (module 2.3), ont également contribué à clarifier certaines pratiques.

Outre la législation et la jurisprudence suisse, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à l'information et sur le respect de la vie privée a, elle aussi, été prise en compte. Des lois cantonales ont également été consultées et comparées, en particulier s'agissant du principe de transparence dans le contexte de l'archivage.

2.7.2 Thèmes

L'analyse juridique s'est concentrée sur les thèmes des chapitres suivants :

- Chapitre 4 : champ d'application de la LAr
- Chapitre 9 : délais de protection
- Chapitre 11 : consultation
- Chapitre 12 : archivage autonome
- Chapitre 13 : coordination de la LAr et de la LTrans
- Chapitre 15 : unité du dossier

Des analyses spécifiques approfondies ont été réalisées sur les thèmes suivants :

- Coordination du principe de transparence et de la LAr dans les cantons
- Comparaison des procédures de consultation selon la LTrans et selon la LAr
- Évolutions générales du droit dans le contexte du principe de transparence

Des évaluations juridiques ont encore été réalisées sur d'autres aspects particuliers.

2.8 Défis de l'évaluation

L'évaluation de la LAr présente quelques particularités et défis indiqués ci-après.

- *Hétérogénéité des services soumis à l'obligation d'archivage* : les services soumis à l'obligation d'archivage sont très hétérogènes (p. ex. services tenus de proposer leurs documents et services procédant à un archivage autonome, administration fédérale centrale et décentralisée, départements dont les services dépendent, tâches déléguées avec l'intérêt à la protection des documents qui les accompagne, culture de la gestion de l'information). Les résultats ont par conséquent dû être interprétés avec une certaine réserve et les services participant aux enquêtes approfondies choisis avec circonspection.
- *Objectifs difficilement mesurables* : la LAr comporte peu d'objectifs clairement mesurables et les critères d'évaluation de son exécution (efficacité, opportunité) sont assez souples. Compte tenu de l'hétérogénéité des services soumis à l'archivage, les

données statistiques sur la pratique d'archivage (p. ex. taux d'approbation des demandes de consultation) doivent être interprétées avec prudence. C'est pourquoi l'évaluation s'appuie principalement sur les déclarations des acteurs impliqués.

Les conclusions de l'évaluation reposent sur la comparaison des bases légales avec la pratique concrète, telle qu'elle a été reconstituée à partir des documents et des déclarations des acteurs. Une deuxième source correspond aux avis que les acteurs eux-mêmes ont formulés sur la base de leurs perspectives et expériences spécifiques et qui ont dû être comparés et interprétés en tenant compte de leurs intérêts respectifs. Lors de l'interprétation, il a également été tenu compte de la plausibilité des justifications données (et des statistiques aussi dans quelques cas) ou des exemples fournis à titre d'illustration par les personnes interrogées pour étayer leurs avis et expériences.

- *Thématiques des sciences sociales et du droit* : outre les thématiques des sciences sociales relatives à l'application des bases légales et au sondage de l'opinion des acteurs impliqués, des thèmes juridiques doivent également être étudiés. Il n'a pas été possible, dans le cadre de l'évaluation, d'effectuer une analyse approfondie de la pratique décisionnelle, par exemple lors de la définition de délais de protection prolongés ou de décisions sur des demandes de consultation.
- *Services qui archivent eux-mêmes leurs documents* : outre les Archives fédérales, tous les services qui archivent eux-mêmes leurs documents sont priés d'appliquer en leur sein un processus d'archivage conforme aux principes de la LAr. Il n'a pas été possible d'évaluer dans le détail la totalité de ces processus. Par ailleurs, les enquêtes sur l'archivage n'ont pu être menées qu'auprès des services connus des Archives fédérales. Les clarifications réalisées dans le cadre de l'évaluation ont cependant montré qu'un grand nombre d'autres services entraient vraisemblablement dans le champ d'application de la LAr, mais leur pratique d'archivage n'a pas pu être examinée.

3 Avis général des parties prenantes

Ce chapitre présente les avis des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs des Archives fédérales. Il s'intéresse à leur point de vue sur l'utilité de l'archivage ainsi qu'à leur opinion sur le concept fondamental de l'archivage tel qu'il est prévu dans la LAr : que pensent-ils 1) de la phase de prise en charge du matériel d'archives et 2) de la phase visant à garantir l'accès aux archives ? Leurs avis sur les avantages et inconvénients de la numérisation ont également été recueillis, de même que leurs souhaits d'adaptation.

Les données se fondent sur les enquêtes effectuées auprès des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs ainsi que sur les entretiens menés avec des membres de ces deux groupes.

3.1 Utilité de l'archivage

Les utilisateurs n'ont pas été sondés sur l'utilité de l'archivage. Les avis recueillis se limitent donc aux services soumis à l'obligation d'archivage.

3.1.1 Utilité de l'archivage pour les services soumis à l'obligation d'archivage

Lors de l'entretien, les services soumis à l'obligation d'archivage ont été invités à expliquer quelle était, à leurs yeux, l'utilité de l'archivage. Les éléments les plus souvent mis en avant sont la transparence et la traçabilité des processus. L'archivage permet ainsi aux services de faire des recherches dans leurs dossiers et d'assurer la cohérence dans leurs activités ; il peut en outre être utilisé comme source d'information et permet de justifier l'action des services vis-à-vis du public. Certains services citent des exemples concrets où cette utilité se manifeste : lors de la révision d'une loi, les documents archivés permettent de retracer l'origine de certaines dispositions ; la consultation de documents relatifs à des thèmes traités antérieurement (p. ex. lors de demandes LTrans) permet de répondre toujours de la même façon aux questions identiques ; et les processus restent toujours clairs, même si les personnes changent. L'un des services procédant à l'archivage autonome, dont les archives sont en cours d'élaboration, a fait remarquer que la réalisation d'un archivage conforme aux prescriptions représentait une obligation supplémentaire, dans la mesure où le service dispose déjà d'une bonne vue d'ensemble de ses documents.

Le versement des documents permet aux services tenus de proposer leurs documents de se décharger de ces fonds tout en conservant un accès à des fins de consultation. Ils peuvent ainsi délester leurs systèmes et leurs locaux, tout en se déchargeant de tâches qu'ils devraient sinon assurer : en effet, jusqu'au versement des documents, les services doivent gérer les informations, c'est-à-dire garantir leur lisibilité par exemple, et sans les Archives fédérales, ils devraient assurer eux-mêmes leur archivage.

L'exécution du mandat légal, en particulier selon le principe défini à l'art. 2 LAr, constitue pour certains services une bonne raison de réaliser l'archivage. Des motifs tels que la sécurité du droit et la rationalité de la gestion de l'administration ont été cités.

Un grand nombre de services tenus de proposer leurs documents évoquent aussi l'utilité découlant de la gestion électronique des affaires : celle-ci facilite la collaboration entre les différentes unités organisationnelles, simplifie le versement et les documents sont centralisés et à la disposition de tous. Ces mêmes constats sont ressortis de l'enquête en ligne, du moins pour ce qui est de l'utilité des systèmes GEVER : presque tous les services ayant participé à l'enquête en ligne qui disposent d'un système GEVER estiment que celui-ci est important pour assurer durablement la traçabilité des processus et des décisions prises dans leur unité grâce aux documents classés (voir section 5.3.2).

3.1.2 Utilité de l'archivage pour l'État et la société

En plus de l'intérêt qu'ils constataient directement pour eux-mêmes, il a été demandé aux services d'indiquer l'utilité qu'ils perçoivent pour l'État et la société en général. À nouveau, c'est l'aspect de la traçabilité qui a été le plus souvent évoqué. L'archivage des documents des services tenus de proposer leurs documents permet de garantir la traçabilité à long terme de l'activité de l'État, ce qui, de l'avis de l'un des participants aux entretiens, constitue un fondement de la démocratie.

Un grand nombre de services ont également mentionné l'importance historique de l'archivage. Grâce aux documents versés aux Archives fédérales, les personnes intéressées peuvent aider la société à assumer son passé et faire des recherches sur des événements importants (p. ex. grounding de Swissair ou crise de l'UBS). L'archivage garantit la documentation et la conservation à long terme de l'activité de l'État ainsi que l'accès à celle-ci.

La traçabilité n'est pas le seul aspect important cité par les services tenus de proposer leurs documents, qui évoquent aussi la transparence ainsi garantie vis-à-vis du public ainsi que la reddition de comptes sur l'action publique.

Quelques services mentionnent également les objectifs contenus dans la LAr, en particulier à l'art. 2.

Les points suivants ont en outre été également cités : l'archivage permet aux individus de faire des recherches sur leur histoire. Selon une déclaration faite lors d'un entretien, certaines personnes au sein de l'administration estiment qu'il existe un « droit à l'oubli ». L'archivage peut contrer cette attitude et assurer la documentation de l'action de l'État. L'archivage peut aussi renforcer la confiance à l'égard du politique.

3.2 Évaluation de la conservation et de la mise en valeur des fonds d'archives

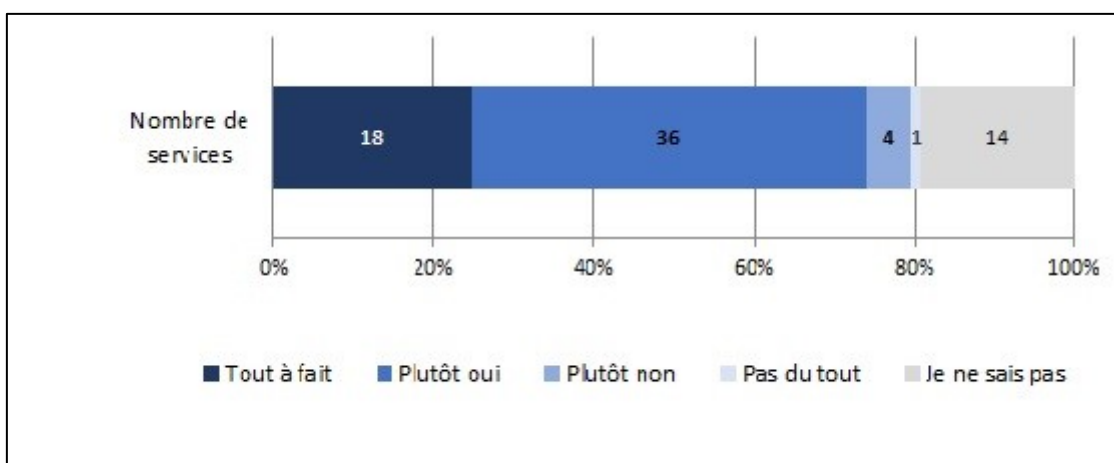
Comme expliqué à la section 1.2, le processus d'archivage peut être scindé en deux phases. La première comprend la gestion de l'information, la proposition et le versement de documents ainsi que leur conservation dans les archives et leur mise en valeur à l'aide d'instruments de recherche. La deuxième phase vise, quant à elle, à garantir l'accès aux archives. Les acteurs ont été invités à donner leur avis sur la qualité de l'archivage dans ces deux phases. Cette section traite de la première.

3.2.1 Avis des services soumis à l'obligation d'archivage

Selon tout juste un quart des **services tenus de proposer leurs documents**, la teneur et l'application de la LAr permettent tout à fait de garantir l'archivage, la consultation et la recherche rapides de tous les documents ayant une valeur juridique et historique (Illustration 3-1). La moitié environ considère que cet objectif est plutôt garanti. Seuls 5 services estiment que la teneur et l'application actuelle de la LAr ne permettent plutôt pas, voire pas du tout, de garantir cet objectif. Un peu moins de 20 % des services n'ont pas pu se prononcer sur cette question.

Les **services qui archivent eux-mêmes leurs documents** ont livré un avis similaire : 3 ont répondu que la teneur et l'application de la LAr permettent tout à fait, et 8 plutôt, de garantir l'archivage, la consultation et la recherche rapides de tous les documents ayant une valeur juridique et historique ; 2 ont déclaré qu'elles ne le permettent plutôt pas et 2 autres n'ont pas répondu (N=15, question 33).

Illustration 3-1 : Questionnaire V – Garantie de l'archivage, la consultation et la recherche

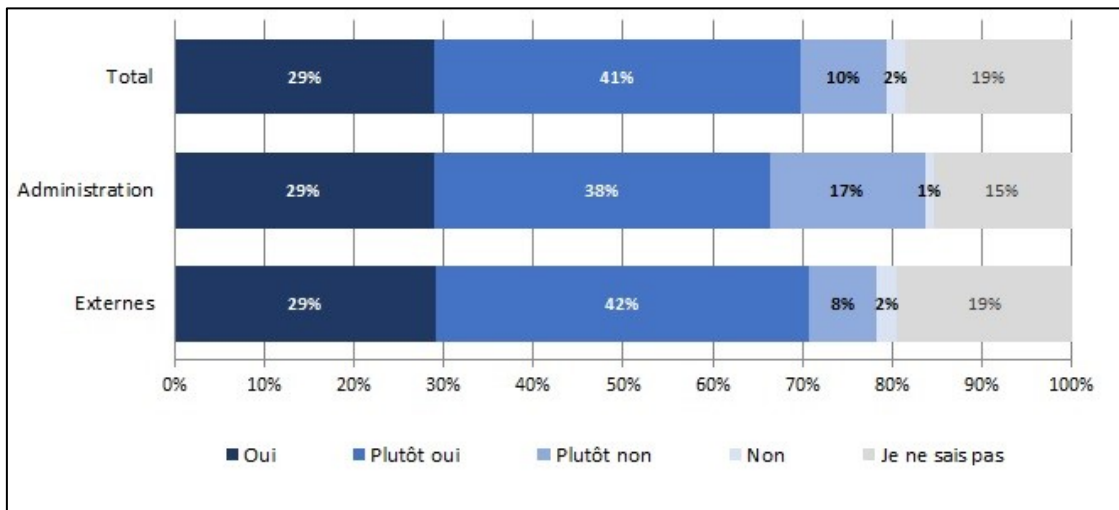


Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 40 : « Selon vous, le teneur et l'application de la LAr permettent-elles de garantir l'archivage, la consultation et la recherche rapides de tous vos documents ayant une valeur juridique et historique ? »

3.2.2 Avis des utilisateurs

Il a également été demandé aux utilisateurs des Archives fédérales si selon eux, les Archives fédérales et l'administration fédérale garantissaient de manière générale l'archivage, la consultation et la recherche rapides des documents ayant une valeur juridique et historique (Illustration 3-2). Les résultats sont très similaires à ceux des services tenus de proposer leurs documents, mais la question et les propositions de réponse ne sont pas formulés tout à fait de la même façon. Selon 70 % des utilisateurs, ces objectifs sont au moins plutôt garantis par les Archives fédérales et l'administration, tandis que pour 12 %, ils ne sont plutôt pas voire pas garantis. Près d'une personne sur cinq n'a pas pu donner d'avis pour cette question.

Illustration 3-2 : Questionnaire U – Garantie de l'archivage, la consultation et la recherche



Questionnaire U. N = 500 ; administration : 104 ; externes : 396. Réponses à la question 40 : « Selon vous, les AFS et l'administration fédérale garantissent-elles de manière générale l'archivage, la consultation et la recherche rapides des documents ayant une valeur juridique et historique ? »

Lors des entretiens approfondis, les évaluateurs ont demandé aux utilisateurs si les documents conservés aux Archives fédérales permettaient de vérifier les activités de l'administration ou s'il existait des lacunes à ce niveau. Concernant les lacunes, les utilisateurs n'ont pu que faire des suppositions. Ils ont globalement l'impression que l'intégralité des documents sont versés aux archives. Ils justifient ce ressenti par le fait, par exemple, qu'ils aient trouvé les mêmes documents dans différents dossiers. Un utilisateur présume que les offices ont des pratiques très différentes pour la tenue des dossiers comme pour l'obligation de proposer les documents. Certains utilisateurs ont exprimé des doutes quant à l'exhaustivité des documents versés ou pensent que certains fonds sont manquants (p. ex. un procès-verbal est manquant, alors que les autres années sont complètes ; mention d'un rapport, qui ne figure cependant pas dans le dossier). Ces suppositions sont toutefois difficiles à justifier. À

de rares reprises, les utilisateurs ont donné des exemples de documents n'ayant jamais été versés aux archives.

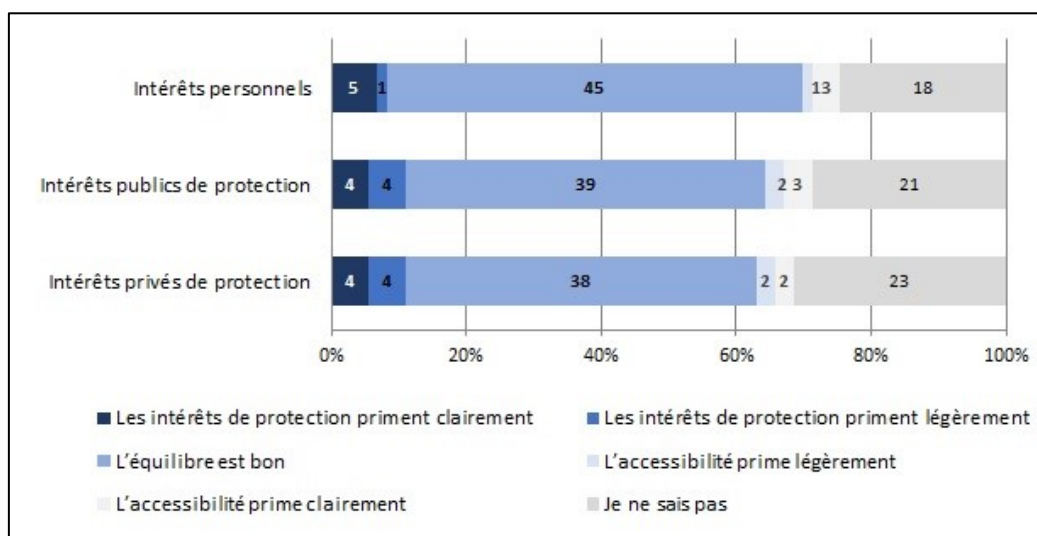
3.3 Avis général sur le concept de consultation de la LAr

Pour la deuxième phase du processus d'archivage, celle de l'accès aux archives, les acteurs ont été interrogés sur le concept de consultation de la LAr. L'objectif consistait à évaluer si la combinaison des délais de protection et de la consultation motivée dans des cas précis assure un bon équilibre entre les intérêts au secret et la transparence.

3.3.1 Avis des services versants

Les services versants émettent un avis positif (Illustration 3-3) : la grande majorité considère que l'équilibre est bon, et ce, que l'on considère les intérêts personnels, publics ou privés de protection. Entre 6 et 8 services estiment que les intérêts de protection priment, tandis que pour 4 ou 5 services, c'est l'accessibilité qui prime. Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents ont exprimé un avis similaire (question 35) : pour 10 à 12 des 12-13 services procédant à un archivage autonome qui ont répondu, l'équilibre est bon.

Illustration 3-3 : Questionnaire V – Pondération entre accessibilité et protection



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 42 : « Que pensez-vous de la pondération entre accessibilité des données et intérêts de protection dans la LAr et dans son application actuelle ? »

Lors des entretiens, deux services versants ont qualifié le système des délais de protection prolongés et de la consultation d'incohérent. Selon eux, il n'est pas logique de fixer un délai de protection prolongé en raison d'un intérêt digne de protection concret pour ensuite autoriser la consultation dans certains cas. Ils estiment qu'un arrêt du Tribunal administratif fédéral conforte leur vision : « Dans la logique de la loi, la prolongation du délai de protection et la consultation anticipée s'excluent mutuellement. Le délai de protection prolongé pour

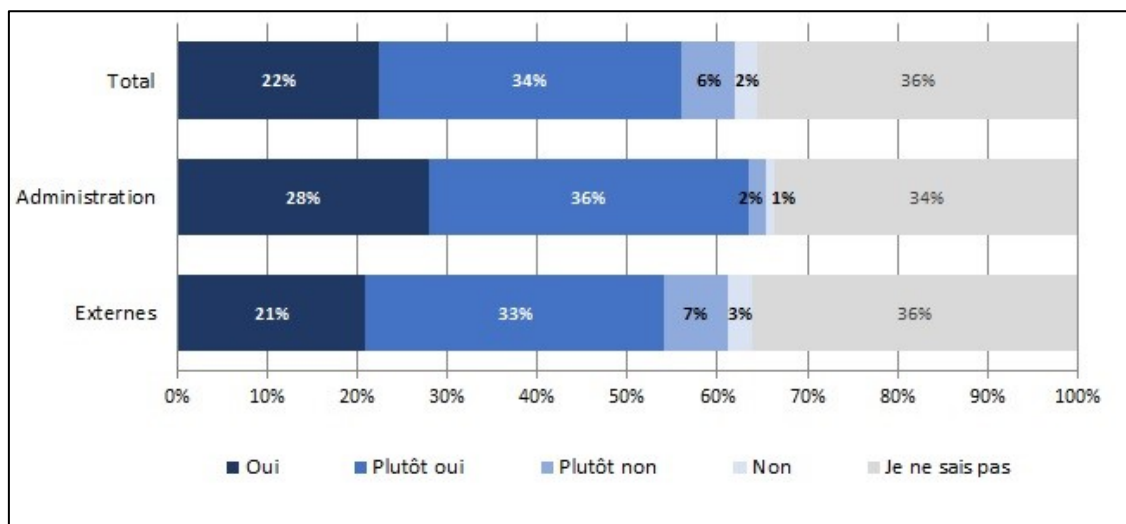
l'archive du litige s'avérant légitime, la consultation anticipée de l'archive ne peut être accordée au recourant » (arrêt du TAF A-6490/2013 du 16 juin 2014, consid. 4.2, citation librement traduite ; arrêt disponible uniquement en allemand).

Ce considérant est discutable du point de vue juridique, car il donne la possibilité à l'administration de bloquer l'accès pendant toute la durée du délai de protection. La conclusion que l'art. 13 LAr ne doit plus être appliqué en cas de délai de protection prolongé semble excessive, d'autant que l'art. 13, al. 1 mentionne explicitement les délais de protection prolongés selon les art. 11 et 12.

3.3.2 Avis des utilisateurs

Dans l'enquête, les utilisateurs des Archives fédérales avaient l'occasion de s'exprimer sur la pertinence du principe « délais de protection adaptés au fonds concerné/consultation sur demande ». Plus d'un tiers n'a pas exprimé d'avis à ce sujet (Illustration 3-4), mais la grande majorité des services qui ont répondu estiment que ce principe est pertinent (22 % des répondants) ou plutôt pertinent (34 %).

Illustration 3-4 : Questionnaire U – Pondération entre accessibilité et protection



Questionnaire U. N = 500 ; administration : 104 ; externes : 396. Réponses à la question 41 : « L'accès aux documents archivés aux AFS est soumis au principe « délais de protection adaptés au fonds concerné/consultation sur demande ». Selon vous, cette approche est-elle pertinente pour garantir l'équilibre entre accessibilité des données et sauvegarde des intérêts de protection publics, privés et personnels ? »

3.3.3 Avis sur le délai de protection ordinaire de 30 ans

Services soumis à l'obligation d'archivage : le délai de protection ordinaire de 30 ans convient visiblement aux services versants. Lors de l'enquête, trois quarts des services l'ont trouvé approprié (question 25 ; 54 sur 73) et quelques services ont estimé qu'il était trop

court (5) ou trop long (7 ; 7 n'ont pas répondu). Parmi les services qui archivent eux-mêmes leurs documents, 13 le jugent approprié, 1 trop long et 1 trop court.

Plusieurs participants aux entretiens justifient le délai de protection par le besoin de protéger les acteurs impliqués. Ils sont d'avis qu'après 30 ans, les personnes impliquées dans une affaire ne sont plus en fonction et que le sujet n'est plus aussi sensible, et que dès lors la consultation des fonds d'archives est acceptable. Quelques participants remettent en question le délai de protection suite à la LTrans entrée en vigueur en 2006 et au principe de transparence qu'elle a instauré.

Utilisateurs : la plupart des utilisateurs ont indiqué ignorer pourquoi le délai de protection a été fixé à 30 ans. Ils supposent que ce délai permet de garantir le versement des documents par les services, les dossiers étant encore protégés au début et la plupart des collaborateurs ne travaillant plus dans le service après 30 ans. Ils considèrent aussi qu'après 30 ans, la majeure partie des fonds ne sont plus aussi sensibles.

Quelques utilisateurs souhaiteraient, pour des raisons personnelles, un délai de protection plus court et, selon le type de documents, ne comprennent pas la raison d'être du délai de protection. D'autres relativisent cette difficulté en mentionnant la possibilité d'introduire des demandes de consultation. Un historien estime que le délai de protection est largement accepté dans le milieu de la recherche historique.

3.4 Avantages et inconvénients de la numérisation

3.4.1 Services soumis à l'obligation d'archivage

Lors de l'enquête, les services soumis à l'obligation d'archivage avaient la possibilité d'indiquer dans une question ouverte les avantages et les inconvénients de la numérisation pour l'archivage. La grande majorité a répondu et la plupart a cité aussi bien des avantages que des inconvénients. Les réponses ont été codées et, dans la mesure du possible, affectées aux différentes étapes du processus d'archivage (Tableau 3-1).

Avantages et opportunités de la numérisation

L'avantage le plus souvent cité est l'amélioration de l'accès aux données archivées (ou conservées dans le cycle de vie actif) découlant des meilleures possibilités de recherche et de l'accès en tout lieu aux documents archivés. Autres avantages fréquemment mentionnés : les ressources nécessaires moindres pour la conservation au sein du service ou aux archives et le versement automatisé et plus flexible. Au niveau de la gestion de l'information, quelques services ont cité le potentiel offert pour le travail en commun et d'autres nouvelles fonctionnalités ainsi que, dans l'ensemble, le gain d'efficacité dans la gestion des dossiers et le traitement des affaires. De façon générale, plusieurs services s'attendent à ce que l'automatisation des différents processus conduise à une diminution de la charge de travail.

Inconvénients et risques de la numérisation

Les craintes les plus fréquemment évoquées concernent la sécurisation, qu'il s'agisse de la garantie de la lisibilité des fonds d'archives à long terme ou du risque accru d'accès non autorisés aux documents.

Plusieurs critiques ont été formulées concernant la gestion électronique de l'information. Certains services estiment que la charge de travail initiale requise est importante et ils émettent des réserves quant à la convivialité de la solution mise en place. Un service considère que le processus d'archivage numérique est juste une copie du processus analogique et remet dès lors en cause ses avantages. Le potentiel pour une plus grande transparence, un accès simplifié aux informations et un meilleur échange ne serait pas totalement exploité.

Avis sur les risques pour la protection des données

Les risques de la numérisation pour la protection des données ont également été abordés lors des **entretiens**. Les personnes interrogées ont cité trois risques potentiels de la numérisation pour les données personnelles sensibles et la protection des données. Trois services ont évoqué la possibilité, grâce aux meilleures solutions de recherche, d'établir des profils de personnalité à partir de données qui ne sont toutefois pas sensibles lorsqu'elles sont prises individuellement. Trois personnes ont également indiqué que la numérisation avait, selon elles, fait naître de nouveaux risques en termes d'accès non autorisés et qu'une fuite pourrait plus rapidement mener à la diffusion incontrôlée de données personnelles sensibles. Deux personnes pensent que ces risques appellent une réponse technique et une plaide pour l'archivage des données personnelles sensibles sur papier, du moins pendant une période déterminée. Enfin, trois services se sentent limités par rapport aux conditions qui peuvent être fixées. En effet, alors qu'il est possible d'assortir une autorisation de consultation de dossiers analogiques en salle de lecture d'une interdiction de reproduction, une approche similaire n'est de leur avis vraisemblablement pas possible pour les dossiers numériques. Indépendamment de la numérisation, plusieurs personnes ont indiqué que seule une attribution rigoureuse des métadonnées peut permettre de protéger de manière sûre les données personnelles sensibles. Le dilemme entre facilité de recherche et protection est difficile. La plupart des personnes interrogées et, partant, aussi la grande majorité des services, jugent toutefois qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la LAr pour ce qui concerne la protection des données personnelles sensibles.

Tableau 3-1 : Questionnaires V et A – Avantages et inconvénients de la numérisation

Étape du processus	Avantages, opportunités et potentiels	Inconvénients et risques
Gestion de l'information	7/2 Partage d'informations, classements et accès communs, workflows, autres nouvelles fonctionnalités 6/2 Gestion plus efficace des dossiers, étiquetage de documents simplifié, traitement plus efficace des affaires Autres : sécurité des données accrue dans les systèmes GEVER avec enregistrement des accès, moins de documents perdus	6/1 Ressources très importantes pour la mise en place (système GEVER en particulier, mais se réfère aussi à d'autres étapes du processus) 5/0 Complexité accrue pour les collaborateurs, risque d'erreurs, acceptation par les personnes concernées, instruments trop peu intuitifs et pas assez conviviaux 4/0 Dépendance du système et de ses performances, risque de défaillance du système 3/0 Numérisation de documents analogiques, charge supplémentaire pour la saisie numérique Autres : bases légales encore manquantes pour la numérisation des documents existants, absence de saisie de notes personnelles
Déterminer les documents à archiver	Évaluation prospective	
Verser les documents	12/1 Triage et versement sans rupture de support, versement automatisé plus flexible	3/0 Risque de rupture des supports entre le système GEVER et le système d'archivage, interface encore manquante 1/2 Risque de trop archiver Autres : rectification laborieuse des données, impossibilité d'enregistrer certains formats de données dans les systèmes de gestion des documents, exhaustivité des dossiers incertaine
Garantir la conservation et la sécurité des archives	14/3 Charge de travail (conservatoire) et espace nécessaire moindres (se rapporte en partie à la gestion de l'information) 2/0 Risques moindres lors d'événements physiques ou en cas de prêt	18/8 Garantie de la lisibilité à long terme comme risque et charge, risque de perte de données 9/2 Risque accru d'accès non autorisés, cybercriminalité, travail de protection accru
Garantir l'accès aux archives	33/12 Accès plus aisé aux documents : meilleures possibilités de recherche, accès en tout lieu, ouverture à de nouveaux groupes d'utilisateurs	3/1 Hausse généralisée de la quantité de documents 0/2 Impossibilité, par manque de ressources, de répondre aux attentes de disponibilité immédiate Autres : risque de qualité insatisfaisante des métadonnées
Propositions générales	7/1 Réduction de la charge de travail grâce à l'automatisation 3/0 Amélioration de la traçabilité et de la transparence	Dépendance du réseau, défis techniques, nécessité de réorganiser les ressources en personnel

	3/0 Plus écologique (consommation de papier)	
--	--	--

Questionnaires V et A (N = 73 V, 15 A). Réponses à la question 43/36 : « Quels sont les principaux avantages et inconvénients de la numérisation en ce qui concerne la gestion de l'information et l'archivage pour les services tenus de proposer leurs documents/qui archivent eux-mêmes leurs documents ? »

Premier chiffre : propositions de services tenus de proposer leurs documents ; deuxième chiffre : propositions de services qui archivent eux-mêmes leurs documents

3.4.2 Avis des utilisateurs

Les utilisateurs rencontrés en entretien ont été sondés sur le potentiel et les risques de la numérisation. Ils entrevoyent encore un potentiel d'amélioration de l'accès en ligne, par exemple l'insertion de liens vers les dossiers ou l'utilisation de l'intelligence artificielle pour la recherche. Ils mentionnent également des métadonnées ou un versement plus complets.

Comme risque, ils citent une plus grande facilité de manipulation des documents ou le risque de perdre le contrôle des documents. Ils avancent en outre le risque d'une protection insuffisante des données personnelles en cas de mauvaise saisie. Un historien a signalé le danger que la recherche en ligne pousse à faire une recherche par mot-clé. Les résultats de la recherche seraient alors sortis de leur contexte, avec le risque que la pertinence des résultats ne soit plus remise en question.

Une personne a prôné le maintien de l'accès analogique : selon elle, celui-ci est indispensable, dans certains cas, pour la critique des sources ; il serait en outre beaucoup plus rapide d'obtenir une vue d'ensemble du contenu dans un dossier analogique que dans un dossier numérique. Certains services tenus de proposer leurs documents ont également spontanément mentionné cet élément.

3.5 Besoin d'adaptation de la LAr

Les **services soumis à l'obligation d'archivage** ont globalement exprimé peu de souhaits d'adaptation de la loi fédérale sur l'archivage. On peut donc en déduire qu'ils considèrent qu'elle est efficace. Il convient cependant de préciser que quelques personnes interrogées n'ont pas répondu à cette question. Les souhaits d'adaptation de la LAr qui ont été émis concernent le plus souvent une coordination avec la LTrans. Dans ce contexte, les services sondés signalent également que sur le fond, le principe de transparence et le principe du délai de protection de 30 ans sont incompatibles. Ils indiquent par ailleurs qu'un examen des demandes au niveau du document, comme dans la LTrans, n'est pas compatible avec les ressources disponibles. Deux services demandent aussi une meilleure coordination avec la LPD (sans préciser dans quel sens). Une personne a critiqué le rôle, ancré dans la loi, des Archives fédérales dans la gestion de l'information. Un service qui archive lui-même ses documents souhaiterait que le champ d'application de la loi soit précisé.

Les **utilisateurs** interrogés ont également émis quelques souhaits d'adaptation, bien que ceux-ci ne concernent qu'en partie la loi. Globalement, ils souhaitent plus de transparence : selon eux, la durée des délais de protection devrait être soumise à un examen critique ou il faudrait mettre en place une mesure d'incitation pour ne pas protéger les documents. Concernant la consultation, certains utilisateurs souhaiteraient qu'à l'avenir, les dossiers puissent aussi être accessibles en partie, et avec caviardage si nécessaire, ou qu'il soit possible d'entrer directement en contact avec le service examinant la demande de consultation. Des utilisateurs ont en outre demandé que le principe de transparence soit également appliqué dans le domaine des archives et que les Archives fédérales soient renforcées au niveau institutionnel ou qu'un service de médiation soit instauré dans le cadre de la procédure de consultation, comme pour la LTrans.

3.6 Conclusion

Les services voient une utilité à l'archivage à plusieurs égards, pour eux-mêmes et pour la société : pour les services soumis à l'obligation d'archivage, celui-ci permet notamment de mieux retracer les décisions et processus antérieurs, ce qui assure une plus grande cohérence dans leurs activités. Parallèlement, le versement des documents aux archives leur permet aussi de se décharger de certaines obligations. Un système bien organisé de gestion électronique des affaires leur apporte en outre divers avantages, comme une collaboration plus aisée entre les unités organisationnelles et une meilleure disponibilité des documents. Tous reconnaissent l'importance de l'archivage pour assurer la traçabilité et la transparence de l'action de l'État.

Pour les acteurs, le concept de base de l'archivage a dans l'ensemble fait ses preuves : pour les utilisateurs comme pour les services soumis à l'obligation d'archivage, le processus d'archivage établi dans la LAr a fait ses preuves. Ils sont dans leur grande majorité d'avis que l'archivage, la consultation et la recherche des documents dignes d'être d'archivés sont pour le moins « plutôt garantis ». La grande majorité trouve également que la pondération entre accessibilité et intérêts de protection est équilibrée (services soumis à l'obligation d'archivage) ou au moins plutôt équilibrée (utilisateurs).

La numérisation améliore l'accessibilité, mais s'accompagne aussi de risques et de défis : les avantages le plus souvent cités par les services soumis à l'obligation d'archivage sont les meilleures possibilités de recherche et l'accès en tout lieu aux documents. Au niveau de la gestion de l'information, ils considèrent que la numérisation simplifiera la gestion des dossiers et améliorera la collaboration, tout en facilitant le versement des documents. Au rang des risques, ils évoquent la lisibilité à long terme des documents ainsi que le risque accru d'accès non autorisés. S'agissant de la gestion électronique des affaires, plusieurs services se plaignent de la charge de travail initiale importante et critiquent le manque de convivialité du système ainsi que sa complexité pour le personnel. Pour leur part, les utilisateurs voient encore quelques possibilités d'amélioration pour l'accès en ligne aux Archives fédérales. Ils souhaiteraient notamment des métadonnées plus complètes.

Les services voient ponctuellement un besoin d'adaptation de la LAr ; les utilisateurs souhaiteraient que la transparence soit renforcée : une minorité seulement des services interrogés ont émis des demandes concrètes d'adaptation de la LAr. Ces dernières sont plutôt rares et concernent le plus souvent la coordination avec la LTrans. Les souhaits d'adaptation formulés par les utilisateurs, bien qu'ils ne se réfèrent pas tous directement à la LAr, visent globalement une meilleure transparence (principe de transparence, vérification de la durée des délais de protection, renforcement des Archives fédérales au niveau institutionnel, mise en place d'un service de médiation dans le cadre de la procédure de consultation comme pour la LTrans).

4 Champ d'application de la LAr

4.1 Introduction

4.1.1 But, organisation et compétences

But : les dispositions relatives au champ d'application de la LAr définissent les institutions et personnes de droit public ou de droit privé tenues d'archiver des documents selon les principes de la LAr. Il s'agit, de façon simplifiée, de toutes les autorités et organisations accomplissant des tâches de la Confédération (à l'exception des cantons). La LAr précise également lesquels de ces services proposent et versent leurs documents aux Archives fédérales et lesquels procèdent à un archivage autonome.

Compétences : une institution n'est pas libre de décider de son assujettissement à la LAr ; celui-ci il est réglé par principe de manière exhaustive dans la loi et l'ordonnance (art. 1, al. 1, LAr, OLAr). L'art. 4 LAr précise les services qui archivent eux-mêmes leurs documents et ceux qui les versent aux Archives fédérales. Pour les premiers, il distingue en outre ceux qui proposent leurs documents aux Archives fédérales s'ils ne peuvent pas les archiver eux-mêmes conformément aux principes de la LAr et ceux pour lesquels le législateur a délégué au Conseil fédéral la tâche de décider s'ils archivent eux-mêmes leurs documents ou s'ils les proposent aux Archives fédérales.

4.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

Le cahier des charges de l'évaluation ne comportait aucune question à ce sujet. Durant les travaux préparatoires, des questions se sont toutefois posées quant à la clarté du champ d'application personnel et à la délimitation entre l'archivage autonome et celui assuré par les Archives fédérales, raison pour laquelle cet aspect est abordé ici. L'évaluation repose avant tout sur une analyse des dispositions légales et sur les renseignements complémentaires fournis par les Archives fédérales.

4.2 Champ d'application personnel de la LAr

4.2.1 Bases légales

La LAr et l'OLAr définissent le champ d'application de la LAr en nommant concrètement, par moments, certaines unités de la Confédération (citation dans la loi et énumération dans les annexes de l'OLAr) et en décrivant, à d'autres, certaines catégories d'unités à l'aide de leurs caractéristiques (dans la LAr, concrétisé dans l'OLAr). Les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients. Les énumérations ont l'avantage d'être claires, mais elles doivent être mises à jour régulièrement. Les descriptions ne requièrent pas d'adaptation

dynamique, mais laissent une certaine marge d'interprétation pour l'assujettissement d'un service à l'archivage, ce qui peut donner lieu à des discussions.

Le champ d'application de la LAr est défini de manière large. Le groupe des services soumis à l'obligation d'archivage « comprend des unités administratives de l'administration fédérale centrale et celles de l'administration fédérale décentralisée, ainsi que d'autres personnes de droit public ou de droit privé, dans la mesure où elles effectuent des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées » (commentaire OLAr : 5). Ces dernières doivent donc pouvoir documenter tout ce qu'elles accomplissent au nom de la Confédération (pour autant que cela ait une valeur archivistique selon l'art. 2 LAr ; voir aussi le message du Conseil fédéral : « Pour que l'archivage puisse, d'une part, servir, au nom de l'État, la sécurité du droit et, d'autre part, assurer les recherches documentaires les plus diverses, il faut que tous ceux qui assument des tâches fédérales, autorités ou particuliers, soient soumis à la même obligation en la matière » (FF 1997 839).

L'art. 1, al. 1, LAr, en relation avec l'OLAr, décrit plus en détail le champ d'application. Les différentes lettres de cette disposition du champ d'application sont examinées ci-après.

Let. a : Assemblée fédérale

Les documents de l'Assemblée fédérale, y compris ceux des Services du Parlement, sont archivés aux Archives fédérales. Cela ressort clairement de l'art. 1, al. 1, let. a, LAr en combinaison avec l'art. 2, al. 1, OLAr.

Let. b à d : organes fédéraux

Selon les lettres b à d, les organes fédéraux suivants sont soumis à la loi fédérale sur l'archivage :

- let. b : Conseil fédéral, administration fédérale telle qu'elle est définie à l'art. 2 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, formations de l'armée ;
- let. c : représentations diplomatiques et consulaires suisses ;
- let. d : Tribunal pénal fédéral, Tribunal administratif fédéral, Tribunal fédéral des brevets et commissions fédérales de recours ou d'arbitrage (en vertu de l'art. 1, al. 3, le Tribunal fédéral est tenu d'archiver ses documents conformément aux principes de la LAr).

L'annexe 1 de l'OLAr contient une liste des organes fédéraux selon ces lettres, qui ne sont pas cités nommément dans la loi ni dans l'OLAr. Les organisations assujetties à la loi selon les lettres b et d sont clairement définies. Ces organisations figurent également à l'annexe 1, où elles sont nommées si elles ne le sont pas déjà dans la loi (formations de l'armée, commissions fédérales de recours ou d'arbitrage).

Pour les unités administratives de l'administration fédérale centrale, l'annexe 1 OLAr renvoie à l'annexe 1 OLOGA¹⁰. Dans la mesure où cette ordonnance présente les unités administratives qui font actuellement partie de l'administration fédérale centrale, l'obligation d'archivage est réglée de manière claire. Aucune incohérence n'a du reste été mentionnée à ce sujet lors de l'évaluation.

Les 30 unités administratives de l'administration fédérale décentralisée indiquées dans l'annexe de l'OLOGA ne sont pas toutes mentionnées dans les annexes de l'OLAr et ne sont pas actuelles dans certains cas. Par ailleurs, le classement n'est pas identique dans l'OLOGA et dans les textes législatifs sur l'archivage, comme le montrent les exemples suivants :

- 10 unités sont citées dans l'annexe 1 OLAr (« organes fédéraux ») sous la rubrique « Unités administratives de l'administration fédérale décentralisée ». Or certaines ne sont pas (plus) indiquées comme faisant partie de l'administration fédérale décentralisée dans l'annexe 1 OLOGA : Présence Suisse, le Ministère public de la Confédération, la Commission fédérale de la communication, le Service suisse d'enquête de sécurité et la Commission de la concurrence. Elles ont, dans l'intervalle, été intégrées à l'administration fédérale centrale ou sont des commissions extraparlémentaires selon l'OLOGA.
- 10 unités qui font partie de l'administration fédérale décentralisée selon la LOGA figurent à l'annexe 2 OLAr dans la « Liste des établissements fédéraux autonomes et des institutions fédérales similaires ». Le domaine entier des EPF, Swissmedic et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire sont cités dans la rubrique des services qui archivent eux-mêmes leurs documents (domaine des EPF). 3 services sont renseignés comme soumis à l'obligation de proposer leurs documents à l'annexe 2.
- Plusieurs services figurant à l'annexe 1 OLOGA ne sont pas mentionnés dans les annexes OLAr.

Les textes législatifs sur l'archivage renvoient donc à la LOGA pour préciser leur champ d'application, mais ne sont pas cohérents avec celle-ci sur le plan terminologique lorsqu'il ne s'agit pas de l'administration fédérale centrale. En outre, les listes des annexes 1 et 2 de l'OLAr ne sont visiblement pas mises systématiquement à jour et sont incomplètes.

La question peut donc se poser de savoir si les organisations qui ne figurent pas sur ces listes entrent malgré tout dans le champ d'application de la LAr, car l'art. 1, al. 1, let. b, LAr renvoie globalement à l'administration fédérale selon l'art. 2 LOGA. L'art. 2, al. 1 et 2, OLAr renvoie explicitement aux annexes 1 et 2 de l'OLAR. Le commentaire sape le principe de la liste exhaustive en excluant certains types de la liste : « Pour garantir la transparence et pour lever tout équivoque, il est nécessaire et opportun d'établir des listes spéciales relatives au champ d'application – annexes 1 et 2 – qui font partie intégrante de l'ordonnance. Ces listes énumèrent de façon exhaustive les services soumis à l'obligation d'archivage, à moins que

¹⁰ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (RS **172.010.1**)

ceux-ci ne soient déjà nommément cités dans la loi ou dans l'ordonnance (*alinéas 1 et 2*) ou qu'ils n'entrent dans la définition des personnes de droit public ou de droit privé effectuant des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées (*alinéa 3*) [...] ». Ces dernières doivent toutefois être, elles aussi, désignées dans une ordonnance (voir plus bas sous let. h).

Let. e et f : établissements fédéraux autonomes et Banque nationale suisse

L'assujettissement de la Banque nationale suisse à la LAr est indiqué explicitement à l'art. 1, al. 1, let. f.

Outre les services susmentionnés, l'annexe 2 OLAr énumère d'autres établissements fédéraux autonomes et institutions fédérales similaires selon l'art. 1, al. 1, let. e, LAr : La Poste, les Chemins de fer fédéraux et la Caisse nationale d'assurance-accidents. Ici encore, l'autorité réglementaire a semble-t-il considéré cette liste comme exhaustive : « L'introduction de la flexibilité et de la privatisation des organes fédéraux requiert une adaptation dynamique dans ce domaine, aussi a-t-on élargi la notion d'établissements autonomes et en a-t-on dressé la liste exhaustive » (commentaire OLAr : 8).

Let. g : commissions extraparlimentaires

Selon l'art. 7a OLOGA, les commissions extraparlimentaires font partie de l'administration fédérale décentralisée. Cela représente plus de cent commissions¹¹, qui sont toutes énumérées à l'annexe 2 OLOGA (art. 8, al. 2, OLOGA). L'OLAr n'en dresse pas la liste. Les trois commissions fédérales de recours et d'arbitrage citées à l'annexe 1 OLAr sont des commissions extraparlimentaires selon l'annexe 2 OLOGA. Il en va de même pour la Commission fédérale de la communication et la Commission de la concurrence (annexe 1 OLAr).

Let. h : d'autres personnes de droit public ou de droit privé, à l'exception des cantons, pour autant qu'elles effectuent des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées

L'art. 2, al. 3, OLAr précise la définition de la let. h et charge le DFI d'établir une liste exhaustive de ces personnes et institutions : les personnes visées à la let. h sont « en particulier, les personnes ou les institutions auxquelles sont déléguées des compétences relevant de la souveraineté de l'État, notamment des compétences décisionnelles, ou qui, dans l'exercice de leurs tâches d'exécution, sont soumises à la surveillance directe et complète de la Confédération. Le Département fédéral de l'intérieur (département) désigne ces personnes et ces institutions dans une ordonnance ».

¹¹ https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/Statistik_AnzahlGremienAK.html (consulté le 5.10.2020).

Le département n'a pas établi cette liste ; il n'existe donc pas de liste exhaustive des institutions concernées. Le commentaire de l'ordonnance cite comme exemple la Fondation Pro Helvetia et Swisscom dans le domaine du service universel (commentaire OLA^r : 9).

Let. i : services fédéraux dissous

La compétence pour l'archivage des documents de services fédéraux dissous n'est pas régie plus en détail dans la LA^r ni dans l'OLA^r. Selon le message concernant la loi sur l'archivage, l'obligation de proposer les documents est maintenue, pour autant que le texte de loi régissant la dissolution ne prévoit pas une solution pour l'archivage au sens de la LA^r (FF 1997 840).

4.2.2 Informations concernant la pratique

Selon les Archives fédérales, il existe des doutes dans la pratique quant à l'obligation pour certains services d'archiver leurs documents selon la LA^r. Les Archives fédérales ne cherchent pas activement à identifier les institutions soumises à cette obligation ; elles réagissent aux demandes qu'elles reçoivent. Celles-ci peuvent par exemple émaner d'une institution ne sachant pas bien ce qu'elle doit faire de ses dossiers. Il est déjà arrivé que les services et les Archives fédérales aient des interprétations différentes lorsqu'il s'agit de déterminer si un service a une obligation d'archivage et s'il doit archiver lui-même ses documents ou s'il doit les proposer aux Archives fédérales.

Lors de l'enquête, un service procédant à l'archivage autonome a indiqué ne pas être sûr d'entrer dans le champ d'application de la LA^r, car les tâches qu'il effectue pour le compte de la Confédération sont accessoires. Il a ajouté qu'un tri clair n'étant guère possible, il devait archiver l'ensemble de ses documents selon la LA^r. Comme expliqué plus haut, seuls les services archivant eux-mêmes leurs documents qui sont connus des Archives fédérales ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation.

Une personne aux Archives fédérales a qualifié la let. h de l'art. 1, al. 1, d'obsolète. Pour elle, si le cercle des personnes de droit public ou de droit privé auxquelles la Confédération a délégué des tâches d'exécution n'a jamais été défini, c'est, d'une part, par manque de ressources et, d'autre part, parce que les définitions juridiques ne permettent pas de déterminer ce cercle de personnes.

4.3 Archivage aux Archives fédérales ou archivage autonome

L'art. 4 LA^r énonce comme principe à l'al. 1 que les Archives fédérales archivent les documents de la Confédération. Les al. 3 à 5 précisent sous quelles conditions ce n'est pas

nécessairement le cas¹². Le Tableau 4-1 fournit un aperçu des services qui versent leurs documents aux Archives et de ceux qui procèdent à un archivage autonome.

L'art. 7 OLAr permet aux services selon la lettre d (tribunaux, commissions fédérales de recours ou d'arbitrage) et la lettre h (personnes de droit public ou de droit privé effectuant des tâches d'exécution) de choisir eux-mêmes le type d'archivage. Il existe toutefois une condition : ces services doivent indiquer aux Archives fédérales s'ils veulent archiver eux-mêmes leurs documents (al. 2) ; les Archives fédérales ne doivent toutefois accéder à leur demande que si elles sont sûres que ces services archivent leurs documents selon les principes de la loi. Un accord doit alors être conclu avec les Archives fédérales (art. 8, al. 1, OLAr). À défaut d'accord, ou si l'accord est révoqué (art. 8, al. 3, OLAr), les services concernés sont tenus de proposer leurs documents aux Archives fédérales. Ces dernières peuvent leur facturer les coûts d'archivage.

Tableau 4-1 : Aperçu des compétences pour l'archivage

Type de service selon l'art. 1, al. 1, LAr	Lieu de l'archivage (autonome ou Archives fédérales)
Let. a : Assemblée fédérale	Archives fédérales (art. 4, al. 1, LAr)
Let. b : Conseil fédéral, administration fédérale, formations de l'armée	Archives fédérales (art. 4, al. 1, LAr) Exceptions : archivage autonome par les organisations de l'administration fédérale décentralisée énumérées à l'annexe 2 OLAr (domaine des EPF)
Let. c : représentations suisses	Archives fédérales (art. 4, al. 1, LAr)
Let. d : tribunaux et commissions fédérales d'arbitrage	Archives fédérales s'ils ne peuvent pas procéder à un archivage autonome selon les principes de la LAr (art. 4, al. 4, LAr ; art. 7, al. 2 à 4 OLAr). Trois commissions fédérales de recours et d'arbitrage versent leurs documents aux Archives fédérales selon l'annexe 1 OLAr.
Let. e : établissements fédéraux autonomes	Archivage autonome s'ils sont désignés par le Conseil fédéral (art. 4, al. 3, LAr). L'ordonnance énumère les services qui archivent eux-mêmes leurs documents et ceux qui les proposent aux Archives fédérales (art. 2, al. 2, et annexe 2, OLAr). Sont inclus les établissements fédéraux autonomes « et les institutions fédérales similaires » (art. 2, al. 2, OLAr).
Let. f : Banque nationale suisse	Archivage autonome (art. 4, al. 3, LAr)
Let. g : commissions extraparlimentaires	Archives fédérales (art. 4, al. 1, LAr)
Let. h : autres personnes de droit public ou de droit privé, pour autant qu'elles effectuent des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées	Archivage autonome ou aux Archives fédérales. Voir art. 7, al. 2 à 4, OLAr

¹² L'al. 2 stipule que l'archivage des documents résultant des tâches effectuées par les cantons pour le compte de la Confédération est généralement de la compétence de ceux-ci. Cette disposition n'a pas été étudiée lors de l'évaluation.

Let. i : services fédéraux dissous	Archives fédérales, pour autant que le texte de loi régissant la dissolution ne prévoit pas d'autre solution (FF 1997 840)
------------------------------------	--

4.3.1 Informations fournies par les acteurs de terrain

Pour l'enquête, les Archives fédérales ont remis à l'équipe d'évaluation une liste des services pouvant être considérés comme archivant eux-mêmes leurs documents. Sur les 21 services inscrits sur cette liste, 18 ont indiqué qu'ils estimaient être soumis à la LAr et être des services procédant à l'archivage autonome.

Selon les renseignements fournis par les Archives fédérales, le statut des services a déjà donné lieu à des discussions. Il est par exemple déjà arrivé que des services veuillent procéder à l'archivage autonome en pensant être ainsi moins soumis aux principes de la LAr. Il n'est pas toujours clair non plus pour les Archives fédérales si ces services doivent être qualifiés de services tenus de proposer leurs documents ou de services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Les Archives fédérales indiquent par ailleurs que certains services préfèrent verser leurs documents aux Archives fédérales. Pour les services pour lesquels l'OLAr prescrit l'archivage autonome (voir art. 7, al. 1, et annexe 2 OLAr), les Archives fédérales laissent toutefois entendre que ce service pourrait être facturé. Cela ne s'applique pas aux services libres de choisir le procédé d'archivage, pour lesquels l'archivage aux Archives fédérales est gratuit, alors que les Archives fédérales seraient en droit d'en facturer les coûts (art. 7, al. 4, OLAr). Actuellement, les Archives fédérales ne facturent l'archivage des documents à aucun service.

4.4 Conclusion : réponses à la question de l'évaluation et recommandations

APPLI.1 : nouvelle question : Selon vous, la LAr et les dispositions d'exécution définissent-elles clairement le champ d'application de la LAr ainsi que la délimitation entre les services tenus de proposer leurs documents et ceux qui procèdent à un archivage autonome ?

Le champ d'application personnel de la LAr n'est pas clairement délimité : la LAr et l'OLAr définissent le champ d'application en nommant concrètement, par moments, certaines unités de la Confédération (citation dans la loi et énumération dans les annexes de l'OLAr) et en décrivant, à d'autres, certaines catégories d'unités à l'aide de leurs caractéristiques (dans la LAr, concrétisé dans l'OLAr). La réglementation actuelle manque de clarté à plusieurs égards : premièrement, en raison de divergences terminologiques entre la LAr et la LOGA ; deuxièmement, parce que l'annexe 1 OLAr ne contient pas la liste complète actuelle des unités de l'administration fédérale décentralisée ; et troisièmement, parce que la liste, prévue dans l'OLAr, des personnes de droit public et de droit privé effectuant des tâches d'exécution pour le compte de la Confédération n'a jamais été établie.

Il est probable que l'archivage soit lacunaire : les Archives fédérales ne disposant pas de liste complète des services concernés voire d'aucune liste du tout, elles n'ont aucune vue d'ensemble des organisations qui devraient archiver leurs documents selon les principes de la LAr, mais ne le font pas. Il est donc probable que l'archivage ne soit pas entièrement réalisé, en particulier dans le cas des personnes de droit public ou de droit privé effectuant des tâches pour le compte de la Confédération. Les Archives fédérales ont jusqu'ici eu un comportement assez passif pour remédier aux manquements supposés. Il semble peu vraisemblable que les services concernés s'annoncent tous aux Archives fédérales.

Certains services qui archivent eux-mêmes leurs documents préféreraient verser leurs documents aux Archives fédérales : certains services peuvent en principe choisir s'ils archivent eux-mêmes leurs documents, pour autant qu'ils soient en mesure de le faire, ou s'ils versent leurs documents ayant une valeur archivistique aux Archives fédérales. La réglementation semble claire. Pour ces services qui peuvent choisir leur procédé d'archivage, les Archives fédérales ne facturent actuellement aucuns frais, bien qu'elles soient autorisées à le faire. Plusieurs services ne disposant pas de ce choix ont toutefois marqué leur intérêt pour le versement de leurs documents aux Archives fédérales, mais ne le réalisent pas en raison des coûts annoncés par ces dernières.

Conclusion : le champ d'application de la LAr n'est pas clairement délimité et il est probable que l'archivage soit incomplet. Ce doute concerne en particulier les personnes de droit public ou de droit privé auxquelles la Confédération a délégué des tâches d'exécution. L'idée fondamentale de la loi voulant que tous les acteurs effectuant des tâches pour le compte de la Confédération soient en principe recensés par la LAr n'est pas concrétisée.

Même si la saisie intégrale de tous les services créant potentiellement des documents ayant une valeur archivistique devait rester illusoire, toute tentative de dresser un inventaire, même incomplet, des organisations effectuant des tâches d'exécution constituerait une avancée significative par rapport à la situation actuelle. Il est possible, dans un second temps, de déterminer parmi les services recensés, ceux qui doivent archiver leurs documents en évaluant la valeur archivistique des tâches qu'ils réalisent. À l'avenir, il convient également de s'assurer lors de toute nouvelle délégation de tâches à des tiers par la Confédération que l'archivage est pris en compte dans le mandat de prestations concerné. Cet aspect doit également être considéré en cas de modification des tâches déléguées. Au niveau de l'administration, l'alignement systématique sur la LOGA et l'OLOGA devrait clarifier le champ d'application.

Enfin, il est opportun de chercher à savoir si la gratuité de l'archivage aux Archives fédérales pour tous inciterait les services extérieurs à l'administration fédérale à archiver leurs documents. Cela renforcerait également le principe d'égalité de traitement entre les services soumis à la loi. Les coûts supplémentaires pour les Archives fédérales devraient être compensés en conséquence.

Recommandations :

- ***R1 – Clarifier le rapport avec la LOGA :*** la LAr se fonde sur la LOGA pour définir l'administration fédérale dans le champ d'application. Les listes correspondantes dans

l'annexe de l'OLAr sont mises à jour ou renvoient, pour l'administration fédérale décentralisée, à l'annexe de l'OLOGA (le cas échéant avec une liste d'exceptions).

- **R2 – Inventaire :** les Archives fédérales ou un autre service dressent un inventaire aussi complet que possible des personnes de droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution sont déléguées.
- **R3 – Intégrer l'archivage :** lorsque de nouvelles tâches de la Confédération sont déléguées à des tiers ou lorsque des tâches déjà déléguées sont adaptées, l'archivage selon les principes de la LAr doit être pris en compte dans le mandat.
- **R4 – Coûts du versement :** la possibilité de ne pas facturer de frais aux services soumis à la LAr qui, selon la législation actuelle, doivent ou peuvent archiver eux-mêmes leurs documents lorsqu'ils choisissent de verser leurs documents aux Archives fédérales, est étudiée.

5 Gestion de l'information

5.1 Introduction

5.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les services tenus de proposer leurs documents gèrent leurs informations, quel que soit le support, selon une pratique uniforme, claire et transparente sur le long terme.

Organisation prévue et compétences : les services tenus de proposer leurs documents doivent gérer leurs informations de manière à ce que celles-ci permettent de vérifier ultérieurement leurs activités et d'en rendre compte (art. 3, al. 1, OLAr). La gestion des affaires comprend à cet effet trois éléments : le système de classement, la constitution des dossiers et les directives d'organisation¹³. Les Archives fédérales proposent diverses prestations aux services tenus de proposer leurs documents pour les aider à gérer leurs informations (art. 5, al. 1, LAr). Parallèlement à ce rôle de soutien, elles accomplissent toutefois aussi des tâches de souveraineté. Ainsi, elles peuvent notamment visiter les bureaux des archives courantes et les services chargés de la gestion des informations (art. 5, al. 2, LAr) et édicter des instructions (art. 5, al. 3, LAr). Elles avalisent les systèmes de classement (SC) et les listes négatives des services tenus de proposer leurs documents et prennent position sur les directives d'organisation (DO) (Chancellerie fédérale 2012).

5.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

Les questions posées dans le cadre de l'évaluation ont pour but de déterminer si l'exécution de la loi dans le domaine de la gestion de l'information est adéquate et efficace. Pour aider les services tenus de proposer leurs documents à mener à bien cette tâche, les Archives fédérales les conseillent, leur proposent des formations et mettent à leur disposition des auxiliaires de travail. L'évaluation cherche à savoir si ces offres sont suffisantes et appropriées. À cet égard, elle s'intéresse tout particulièrement aux modules thématiques en ligne.

Elle examine également si les services tenus de proposer leurs documents gèrent leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives en vigueur et s'ils utilisent ces informations comme ressources pour la gestion des connaissances.

Enfin, l'évaluation se penche sur la compétence des Archives fédérales d'édicter des instructions dans ce domaine. En s'appuyant sur l'avis des services tenus de proposer leurs

¹³ <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home/gestion-de-l-information/gestion-des-affaires.html> (consulté le 11.11.2019)

documents, elle cherche notamment à déterminer si cette compétence se révèle efficace et s'il n'existe pas des zones d'ombre, des chevauchements ou un vide par rapport à d'autres dispositions légales ou d'autres acteurs impliqués.

Le chapitre se base principalement sur les renseignements fournis par les acteurs concernés (Archives fédérales, enquête et entretiens auprès des services tenus de proposer leurs documents), mais aussi, dans une moindre mesure, sur les données statistiques des Archives fédérales.

5.2 Offre de conseil et de formation des Archives fédérales

5.2.1 Pratique

Selon l'art. 5, al. 1, LAr, les Archives fédérales ont pour mission de conseiller « les services tenus de proposer leurs documents sur la manière de les organiser, de les gérer, de les conserver et de les leur verser ». Elles leur proposent à cet effet différentes prestations. Pour les questions spécifiques liées à la gestion de l'information, les services tenus de proposer leurs documents peuvent solliciter les conseils des Archives fédérales (p. ex. lors de l'élaboration de systèmes de classement, de dispositions d'organisation et de listes négatives, lors de la planification de la mise en place d'un système GEVER, lors du triage des dossiers clos dans les applications GEVER, etc.). Les Archives fédérales proposent en outre diverses formations permettant aux services tenus de proposer leurs documents d'acquérir les connaissances nécessaires pour gérer les informations conformément aux directives :

- Un **module de base** en ligne, qui est principalement destiné aux nouveaux collaborateurs et collaboratrices de l'administration et enseigne les principes de base de la gestion quotidienne de l'information.
- Des **modules thématiques en ligne** pour acquérir des connaissances sur différents thèmes spécifiques (p. ex. métadonnées, évaluation, accès, triage)¹⁴.
- Un **cours** destiné aux spécialistes de la gestion de l'information des services tenus de proposer leurs documents. Composé de modules en ligne et d'activités en présentiel, il offre un enseignement approfondi sur la gestion de l'information.
- Une **formation pour StrucTool**. StrucTool est une application web des Archives fédérales utilisée pour créer et gérer des structures (p. ex. systèmes de classement) et pour verser des documents analogiques de l'administration fédérale.

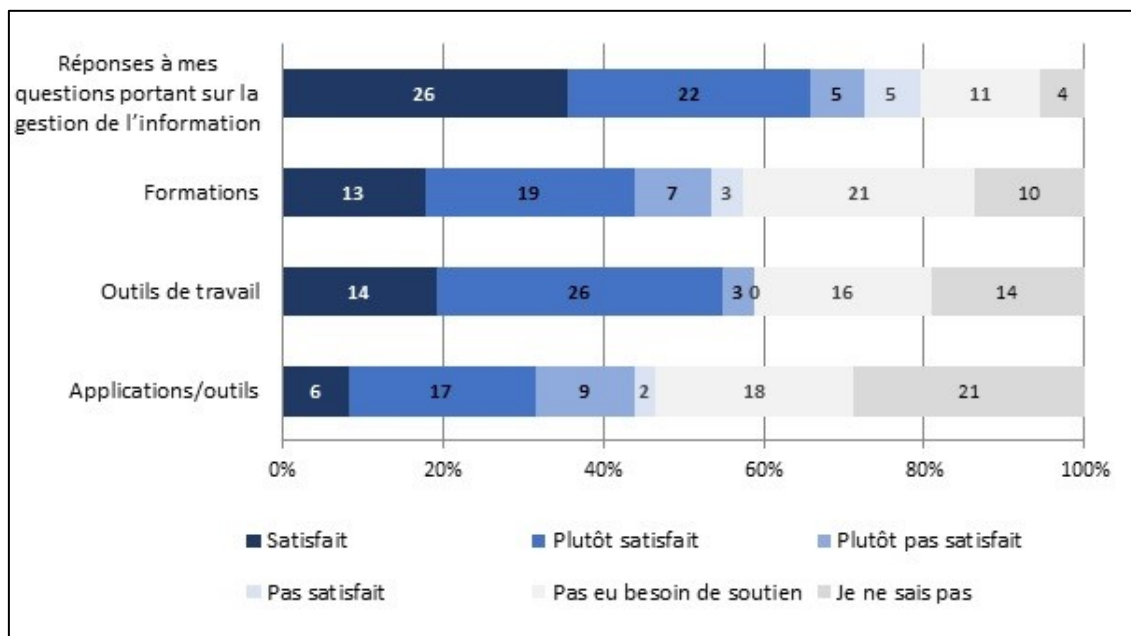
En plus des diverses offres de formation, les Archives fédérales proposent des auxiliaires de travail, des applications et des outils pour aider les services tenus de proposer leurs documents à organiser la gestion de l'information.

¹⁴ Les formations sur la solution standard Acta Nova sont réalisées par la Chancellerie fédérale conformément à la répartition des tâches établie dans le cadre du programme GENOVA.

5.2.2 Avis et expériences des services tenus de proposer leurs documents

Un grand nombre de services tenus de proposer leurs documents n'ont pas encore utilisé les offres des Archives fédérales ou ont répondu « Je ne sais pas » dans l'enquête en ligne, ce qui laisse également penser que leur expérience dans ce domaine est très limitée (Illustration 5-1). Les services recourent avant tout aux prestations de conseil des Archives fédérales pour des questions concrètes (près de 80 % des services ont donné un avis pour cet élément). Entre 2008 et 2018, les Archives fédérales ont fourni en moyenne 76 prestations de conseil aux services fédéraux sur le thème « Records Management » (min : 26, max : 12) et 17 sur l'archivage numérique (min : 10, max : 30)¹⁵.

Illustration 5-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de gestion de l'information



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 1 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de gestion de l'information dans les domaines suivants ? »

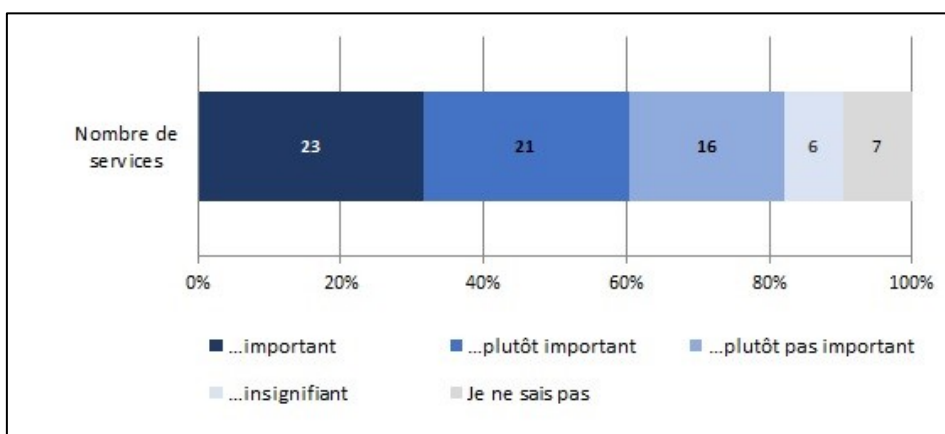
D'après l'enquête, les services semblent avoir une bien moins grande expérience des formations, des auxiliaires de travail et des applications/outils. Les modules thématiques en ligne ne sont proposés que depuis 2018 et StrucTool depuis 2019, ce qui peut expliquer le peu d'expérience recensée dans ces domaines. La faible utilisation des modules thématiques en ligne apparaît également dans les statistiques internes des Archives fédérales (participants aux modules thématiques en ligne, état au 9 septembre 2019). Les cours du module de base s'adressent à l'ensemble du personnel de l'administration fédérale. Aussi ont-ils fait l'objet d'un vaste essai au sein de deux offices pilotes (782 et 477 participants). Dans les autres

¹⁵ Source : Les Archives fédérales suisses en chiffres 2019 (AFS 2020)

services tenus de proposer leurs documents, peu de collaborateurs y ont cependant eu recours. Dans 43 services, une personne au moins a suivi un module thématique ; la moyenne des participants par unité administrative était de 21 personnes (min : 1, max : 59). Les entretiens approfondis avec les services tenus de proposer leurs documents ont révélé que ces formations sont essentiellement utilisées par des spécialistes de la gestion de l'information, ces derniers ayant besoin de disposer de connaissances approfondies dans ce domaine pour leur travail. Certains services indiquent qu'ils ont recours aux formations proposées dans le cadre du programme GENOVA ou à leurs propres modules pour former les autres collaborateurs. Un service explique ce choix par l'image « historique » qui colle, selon lui, aux Archives fédérales. Ces dernières sont vues comme le lieu de stockage final des documents de l'administration, ce qui ne permet guère de convaincre les collaborateurs de l'utilité de la gestion de l'information, raison pour laquelle le service essaie de transmettre l'utilité de GEVER par un autre moyen. Un autre service a fait remarquer lors de l'enquête en ligne que l'offre de formation des Archives fédérales n'est pas assez connue.

Les services tenus de proposer leurs documents qui utilisent les diverses offres de conseil et de soutien des Archives fédérales en sont majoritairement satisfaits (Illustration 5-1). Proportionnellement, ils sont le moins satisfaits des applications et des outils (11 services sur 34 ne sont pas ou plutôt pas satisfaits). Quelques services ont évoqué des défauts techniques pour StrucTool dans les commentaires de l'enquête en ligne et émis certaines critiques concernant le soutien offert par les Archives fédérales, le jugeant notamment insuffisant. Deux services sur trois (44 sur 66) considèrent que le soutien des Archives fédérales est au moins plutôt important pour garantir la traçabilité de leurs activités (Illustration 5-2).

Illustration 5-2 : Questionnaire V – Importance du soutien des AFS



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 2 : « Dans quelle mesure le soutien des AFS en matière de gestion de l'information contribue-t-il à garantir la traçabilité de vos activités ? Ce soutien est... »

5.3 Gestion de l'information des services tenus de proposer leurs documents

Les services tenus de proposer leurs documents disposent de plusieurs instruments pour garantir une gestion transparente et systématique des documents de l'administration. Trois en particulier sont primordiaux :

- Les *systèmes de classement* déterminent la structure et les métadonnées utilisées par un service pour gérer ses informations importantes pour les affaires. Ils constituent donc la base pour une gestion systématique et transparente des informations.
- *Systèmes GEVER* : si les systèmes de classement définissent la structure et les métadonnées des informations significatives pour les affaires, les systèmes GEVER offrent la possibilité de gérer les informations électroniquement à l'aide des systèmes de classement et permettent ainsi la constitution des dossiers.
- *Directives d'organisation* : pour que tous les documents pertinents pour les affaires soient classés dans un dossier, il est important que les collaborateurs les gèrent selon une pratique systématique et uniforme. Les rôles et compétences ainsi que les processus mis en œuvre sur l'ensemble du cycle de vie des documents (de la création au triage et archivage ou à la conservation et la destruction) sont consignés dans les directives d'organisation.

Les éléments mentionnés garantissent en principe une gestion uniforme, systématique et transparente de l'information. Dans les faits cependant, le résultat dépend largement de la façon dont ces instruments sont utilisés. Pour obtenir l'effet escompté, il importe donc que les services tenus de proposer leurs documents s'en servent comme prévu.

5.3.1 Système de classement

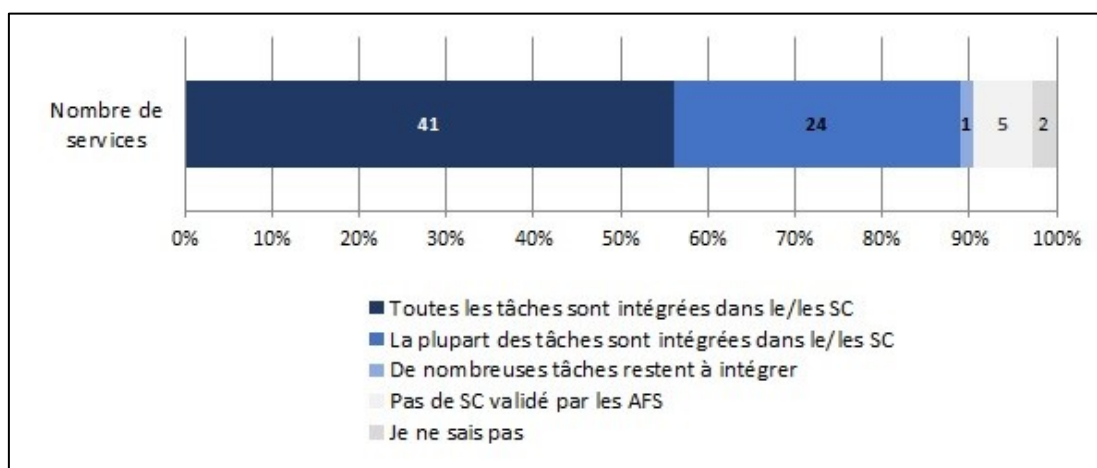
Pratique

Le système de classement doit représenter toutes les tâches d'un service tenu de proposer ses documents, qu'il s'agisse de tâches spécialisées, de gestion ou de support. La structure du système de classement forme la base du classement de toutes les informations importantes pour les affaires d'un service. Un système de classement est généralement élaboré pour une unité administrative (p. ex. un office), mais peut parfois représenter les tâches de plusieurs unités administratives d'un même département. Les systèmes de classement sont élaborés par les services tenus de proposer leurs documents qui peuvent, s'ils le souhaitent, se faire conseiller par les Archives fédérales. Ces dernières les contrôlent ensuite et les avalisent.

Selon les réponses fournies par les services tenus de proposer leurs documents lors de l'enquête, la plupart de leurs tâches sont intégrées dans le ou les systèmes de classement (Illustration 5-3), même si un tiers des services reconnaissent que des tâches restent à

intégrer. Ils l'expliquent notamment par l'apparition de nouvelles tâches ou la modification de tâches existantes. Étant donné qu'un tiers des services ayant participé à l'enquête en ligne a indiqué que des tâches restaient à intégrer dans leur système de classement, cet aspect a été approfondi durant les entretiens. Les services interrogés n'ont cependant pas signalé de lacunes majeures dans leurs systèmes de classement, ce qu'ils expliquent par le fait qu'ils soient récents et qu'ils aient été validés par les Archives fédérales. Certains services ont néanmoins relevé que des lacunes pourraient apparaître si de nouvelles tâches voient le jour à l'avenir. Des processus internes aux offices sont définis dans les directives d'organisation pour l'intégration des nouvelles tâches dans les systèmes de classement. Les adaptations apportées doivent être communiquées régulièrement aux Archives fédérales et être approuvées par celles-ci (source : informations fournies par les services tenus de proposer leurs documents et les Archives fédérales lors des entretiens). Ces consignes étaient connues des représentants des services tenus de proposer leurs documents qui ont participé aux entretiens.

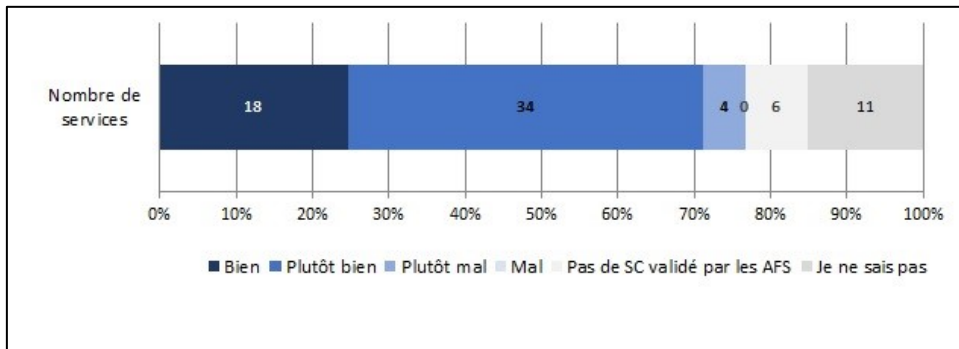
Illustration 5-3 : Questionnaire V – Degré d'intégration des tâches dans le système de classement



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 5 : « Dans quelle mesure le système de classement (SC) validé par les AFS couvre-t-il les tâches de votre service ? »

Avis et expériences des services tenus de proposer leurs documents

Pour 70 % des services ayant participé à l'enquête en ligne, le système de classement validé par les Archives fédérales fonctionne bien ou plutôt bien dans la pratique (Illustration 5-4). Seuls 4 services considèrent que leur système de classement fonctionne plutôt mal dans la pratique. Les 17 services restants n'ont pas de système de classement validé ou n'ont pas exprimé d'avis. Les 6 services qui ne disposent pas d'un système de classement validé font tous partie de l'administration fédérale décentralisée. Il existe peut-être un lien avec les bases légales. Le champ d'application de l'ordonnance GEVER se réfère en effet explicitement aux services de l'administration fédérale centrale (Chancellerie fédérale 2012 : 8 ; art. 1, al. 1, ordonnance GEVER).

Illustration 5-4 : Questionnaire V – Fonctionnement du système de classement dans la pratique

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 4 : « Comment le système de classement (SC) validé par les AFS fonctionne-t-il dans la pratique ? »

Critique concernant les systèmes de classement : un service estime que les systèmes de classement changent trop souvent. Durant les entretiens et lors de l'enquête en ligne, deux services ont à chaque fois déclaré que leur système de classement était (trop) vaste ou structuré à outrance. Un service l'explique par le fait que les différentes unités organisationnelles ne se sont pas assez investies durant le traitement et un autre signale qu'elles n'ont pas été suffisamment impliquées dans le processus. Pour ce dernier service, le problème à présent est que les unités administratives ne savent pas précisément où les documents doivent être classés, ce qui entraîne une perte de temps pour chercher le lieu de stockage correct et parfois, l'enregistrement de dossiers relatifs à une même affaire dans des positions différentes du système de classement. Un autre service relève également que l'endroit où les documents doivent être classés n'est pas toujours clair et qu'un grand nombre de positions ne sont pas du tout utilisées.

Deux services considèrent que la structure du système de classement, qui est basée sur les tâches, n'est pas appropriée dans le travail quotidien. Pour un service, cela tient au fait que l'archivage n'est pas clair pour les collaborateurs dans la pratique, ce qui fait obstacle à l'utilisation du système GEVER. Un autre service affirme que ce principe pose parfois problème car certaines tâches sont accomplies par plusieurs unités à des fins différentes.

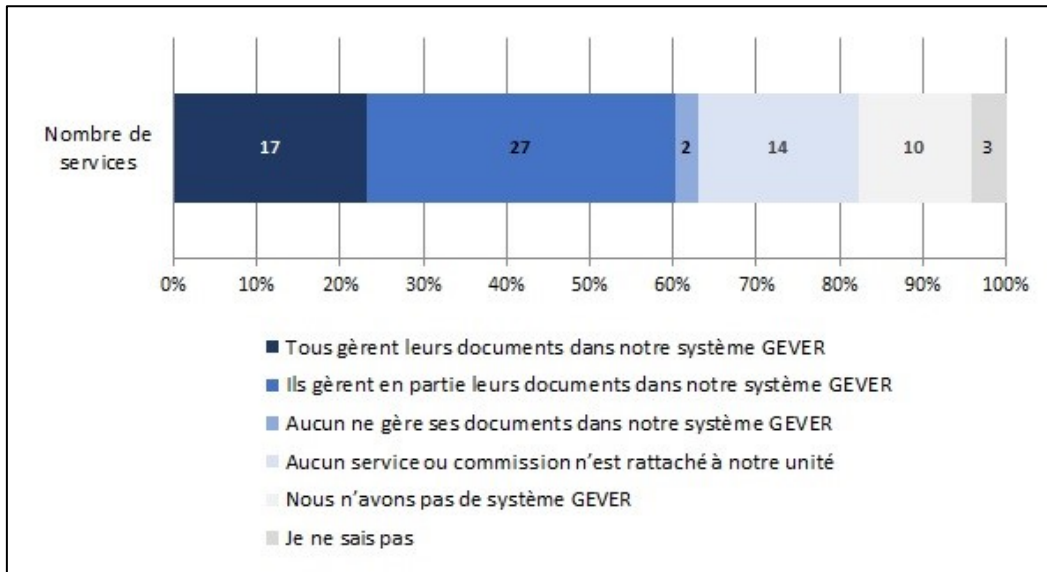
Un service critique aussi le manque de convivialité de la gestion de l'information, qu'il impute directement aux instructions des Archives fédérales dans ce domaine, qui ont, selon lui, pour effet que la gestion de l'information est surtout axée sur les besoins après l'archivage. Ce service souligne que ces besoins ne sont pas les mêmes que durant le cycle de vie actif des documents.

5.3.2 Système GEVER

Pratique

Depuis quelques années, la gestion de l'information connaît une mutation profonde au sein de l'administration fédérale, avec son passage à la gestion électronique des affaires (GEVER) qui fait suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 janvier 2008 [ACF 23.01.2008]. À l'avenir, *une seule* solution standard (Acta Nova) sera utilisée dans l'ensemble de l'administration fédérale pour la gestion électronique des affaires. La structure de celle-ci au sein de la solution standard doit se fonder sur un système de classement validé par les Archives fédérales (Chancellerie fédérale 2012 : 13). L'introduction de la solution Acta Nova est obligatoire pour les unités de l'administration fédérale centrale, mais pas pour celles de l'administration fédérale décentralisée. Acta Nova sera utilisée dans tous les offices d'ici fin 2020. Si certains services disposaient déjà d'un autre système GEVER (p. ex. Fabasoft) avant l'implémentation d'Acta Nova, pour d'autres, la gestion électronique des affaires est tout à fait nouvelle. Par ailleurs, certains fonds ne sont pas encore gérés dans le système GEVER standardisé (p. ex. au sein de services externes à l'administration fédérale centrale ; applications spécialisées et classements autorisés en dehors du système GEVER). Certaines unités de l'administration fédérale décentralisée utilisent aussi des systèmes GEVER, mais la solution standard ne leur est pas imposée. Lors de l'enquête en ligne, 7 ou 8 (selon la question) des 20 services de l'administration décentralisée ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'un système GEVER.

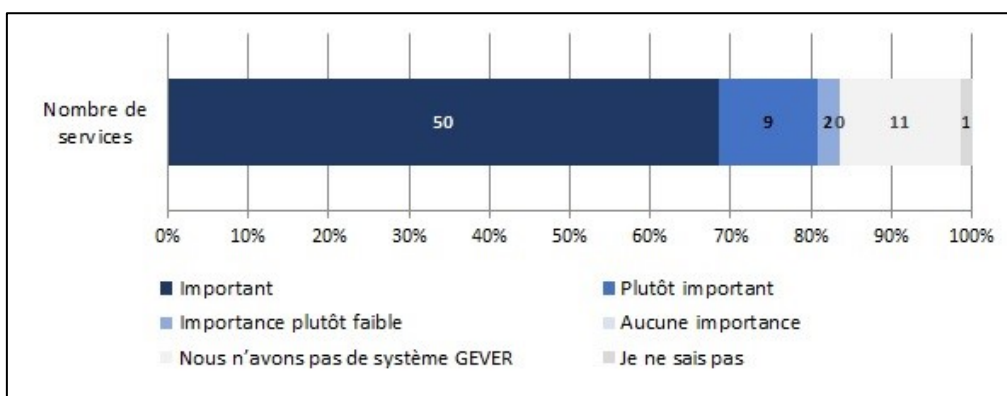
Lorsque des services et commissions sont rattachés aux services tenus de proposer leurs documents, la plupart d'entre eux gèrent au moins en partie leurs documents dans le système GEVER du service dont ils dépendent (Illustration 5-5). Près de deux tiers des 29 services dont les services et commissions qui leur sont rattachés gèrent en partie ou entièrement leurs documents en dehors de leur système GEVER gèrent leurs documents au moins en partie dans leur propre système GEVER.

Illustration 5-5 : Questionnaire V – Gestion des affaires des services et commissions rattachés aux services fédéraux

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 7 : « Les services et commissions rattachés à votre unité gèrent-ils leurs documents dans votre système de gestion des affaires (GEVER) ? »

Avis et expériences des services tenus de proposer leurs documents

Les services reconnaissent l'importance des systèmes GEVER : 50 des 61 services disposant d'un système GEVER qui ont répondu considèrent que celui-ci est important, et 9 autres qu'il est plutôt important, pour assurer la traçabilité de leurs processus et décisions sur le long terme (Illustration 5-6).

Illustration 5-6 : Questionnaire V – Importance du système GEVER pour la traçabilité de l'activité

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 9 : « Quel est le degré d'importance de votre système GEVER pour assurer durablement la traçabilité des processus et des décisions prises dans votre unité grâce aux documents classés ? »

5.3.3 Mise en œuvre au quotidien (directives d'organisation et liste négative)

Pratique

Pour que tous les documents pertinents pour les affaires soient classés dans un dossier, il est important que les collaborateurs les gèrent selon une pratique systématique et uniforme. Les rôles et compétences ainsi que les processus mis en œuvre sur l'ensemble du cycle de vie des documents (de la création au triage et archivage ou à la conservation et la destruction) sont consignés dans les directives d'organisation. Les Archives fédérales mettent à disposition un exemple de directives d'organisation, que les services adaptent et leur soumettent ensuite afin qu'elles prennent position. À la différence des systèmes de classement, les Archives fédérales présentent leur position sur les directives d'organisation, mais ne les valident pas. En revanche, elles avalisent la liste négative qui figure dans les directives d'organisation. Cette liste définit les catégories de documents qui ne sont pas pertinents pour une affaire et ne doivent donc pas être enregistrés dans le système GEVER (AFS 2014a : 23).

Outre les directives d'organisation, les services tenus de proposer leurs documents utilisent de nombreux autres instruments pour garantir la gestion systématique et uniforme des documents et en particulier, le classement systématique des documents pertinents pour les affaires dans le système GEVER. Les plus courants sont des formations de natures diverses (p. ex. pour les nouveaux collaborateurs ou des ateliers spécifiques en cas de problèmes ou questionnements récurrents), des consignes définies (p. ex. instructions relatives à certains processus), le contrôle du respect (p. ex. contrôler et limiter les classements en dehors des systèmes GEVER) et la sensibilisation permanente à l'utilité de la gestion de l'information.

Avis et expériences

Ce large éventail d'instruments est nécessaire, car certains éléments empêchent une gestion uniforme et systématique des documents. Le système GEVER lui-même est assez souvent qualifié d'obstacle. Selon les avis exprimés par plusieurs services lors des entretiens, le système GEVER est fastidieux, trop compliqué et pas assez intuitif, ce qui pousse les collaborateurs à ne pas y classer tous leurs documents et à recourir à d'autres systèmes. De façon générale, il semble qu'un grand nombre d'obstacles à la gestion uniforme et systématique des documents soient liés aux collaborateurs et collaboratrices : certains services rapportent que les collaborateurs n'appliquent pas les directives parce qu'ils ne les connaissent pas suffisamment. D'autres qu'ils ne perçoivent pas l'utilité de la gestion de l'information et ont le sentiment que celle-ci sert uniquement à l'archivage. Aussi cherchent-ils à s'épargner le surcroît de travail qui y est lié. Le travail supplémentaire lié au classement et à la gestion des documents importants pour les affaires constitue en particulier un frein durant les périodes où les collaborateurs ont beaucoup de travail car il est relégué à la dernière place sur la liste des priorités. Un facteur cité par plusieurs services tenus de proposer leurs documents ainsi que par les Archives fédérales est le soutien apporté par la hiérarchie,

essentiel pour que la gestion de l'information soit appliquée et réalisée conformément aux directives.

Comme Acta Nova n'a été introduit que récemment au sein de l'administration¹⁶, cette dernière est encore assez novice dans l'utilisation de GEVER pour la collaboration au sein des départements et entre les départements. De plus, l'utilisation d'un système GEVER est aussi une nouveauté pour certains services qui ne disposaient pas de système GEVER, quel qu'il soit, avant l'implémentation d'Acta Nova. Les changements que subissent les processus de travail dans le cadre de la transformation numérique sont parfois considérables. Certaines difficultés sont donc aussi liées au manque d'expérience.

5.3.4 Inspections par les Archives fédérales

En vertu de l'art. 5, al. 2, LAr, les Archives fédérales peuvent « visiter les bureaux des archives courantes et les services chargés de la gestion de l'information des organes tenus de proposer leurs documents et contrôler l'état des documents qui y sont conservés ». Les Archives fédérales, elles-mêmes, qualifient cette compétence d'inspection d'obsolète et ne l'exercent plus depuis quelques années. Celle-ci date de l'époque des documents analogiques et n'est plus appropriée, de l'aveu des Archives fédérales, à l'ère du numérique. Par ailleurs, ces inspections n'étaient pas sans poser problème : si les Archives fédérales constataient des manquements, elles n'avaient aucune possibilité d'imposer des adaptations aux services tenus de proposer leurs documents. Les inspections font en outre porter aux Archives fédérales une double casquette délicate : sur de nombreux points de la gestion de l'information, elles doivent pouvoir compter sur la collaboration des services et entretiennent avec ceux-ci une relation de partenariat. Or, lorsqu'elles effectuent des inspections, les Archives fédérales se sentent davantage perçues comme un « gendarme ».

5.4 Compétence d'édicter des instructions des Archives fédérales

5.4.1 Pratique

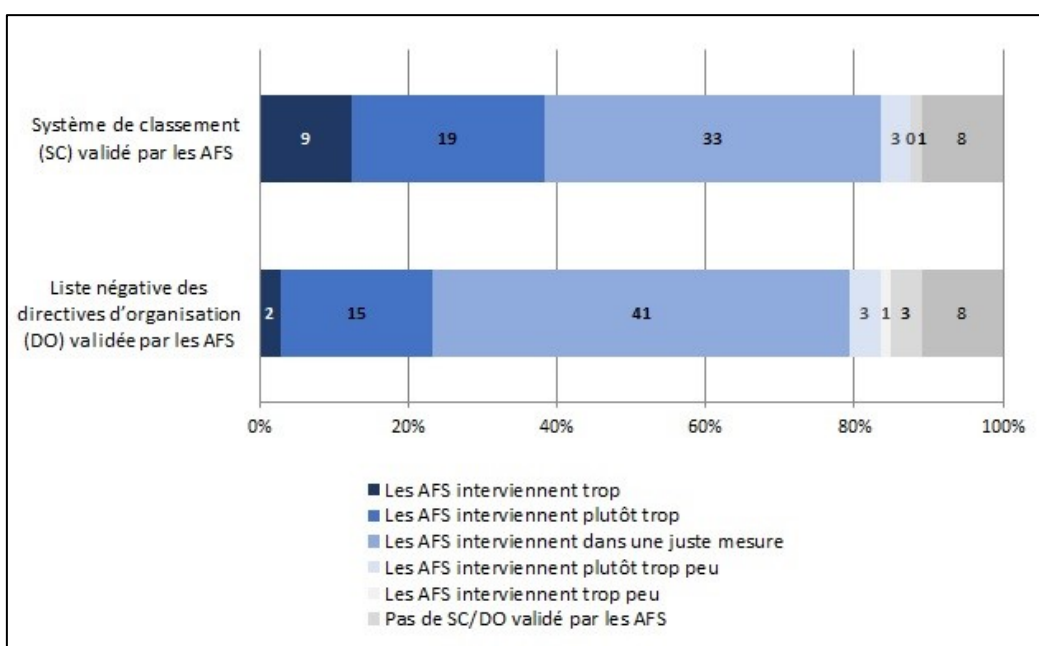
Comme indiqué à la section 5.3, les Archives fédérales sont habilitées à valider les systèmes de classement et les listes négatives des services tenus de proposer leurs documents ainsi qu'à prendre position sur les directives d'organisation. Ces tâches ne sont pas directement prescrites par la LAr, mais proviennent du manuel d'organisation GEVER Partie 1 (Chancellerie fédérale 2012). Elles rejoignent toutefois l'art. 5, al. 3, LAr qui stipule que les Archives fédérales édictent à l'intention des services tenus de proposer leurs documents des instructions sur « la gestion, la conservation et le versement des documents ».

¹⁶ Dans certains services, le système Acta Nova a été mis en place durant l'évaluation et pour quelques-uns, son implémentation n'avait pas encore eu lieu au moment de l'enquête.

5.4.2 Avis et expériences des services tenus de proposer leurs documents

Dans l'enquête en ligne, les services tenus de proposer leurs documents ont livré des avis divergents quant à l'intervention des Archives fédérales pour la validation du système de classement et des listes négatives (Illustration 5-7) : pour les systèmes de classement, une bonne moitié des services interrogés a répondu que les Archives fédérales interviennent dans une juste mesure, tandis que 28 trouvent qu'elles interviennent (plutôt) trop et 3 plutôt trop peu. Les services sont plus satisfaits s'agissant de la validation des listes négatives : environ deux tiers des services ayant répondu estiment que les Archives fédérales interviennent dans une juste mesure et un service sur quatre seulement considère qu'elles interviennent trop.

Illustration 5-7 : Questionnaire V – Exercice de la compétence de validation des AFS



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 3 : « Si l'on regarde l'objectif de traçabilité et de cohérence de la gestion de l'information : comment les AFS exercent-elles leur compétence de validation ? »

Résultats des entretiens approfondis : de nombreux services considèrent que le processus de validation des systèmes de classement et des listes négatives est fastidieux et nécessite de fréquents va-et-vient entre eux et les Archives fédérales. Certains services font en outre remarquer que la qualité de la collaboration avec les Archives fédérales dépend fortement de l'interlocuteur à qui ils ont affaire. La plupart des services considèrent certes que les Archives fédérales ont un grand pouvoir d'intervention, mais ils l'acceptent aussi car ils les considèrent comme un service spécialisé garantissant la mise en œuvre uniforme au sein de l'administration fédérale.

Contrairement aux réponses données lors de l'enquête en ligne, peu de remarques critiques ont été formulées lors des entretiens à propos de la validation des systèmes de classement. Pour la validation de la liste négative, trois services ont cependant indiqué que le processus

était très lourd et avait nécessité de nombreuses discussions avec les Archives fédérales. À cet égard, les positions des Archives fédérales et de certains services sont parfois divergentes. Un service fait remarquer que les Archives fédérales souhaiteraient qu'un maximum de documents soient intégrés au système GEVER, mais comme cela entraîne un surcroît de travail pour les collaborateurs, ces derniers préféreraient une liste négative plus étendue. À l'inverse, un autre service explique que pour lui, une liste négative ne fait pas de sens et qu'il faudrait définir davantage de documents à classer dans le système GEVER. Pour ce service, le système GEVER doit contenir tout ce qui contribue à garantir la traçabilité d'une affaire.

Deux services ayant participé à l'enquête et deux interrogés lors des entretiens considèrent que les Archives fédérales interviennent trop dans les directives d'organisation. Les Archives fédérales ne doivent pas les valider, mais elles prennent quand même position sur celles-ci. Les services tenus de proposer leurs documents souhaitent jouir d'une plus grande latitude à ce niveau puisqu'il s'agit de leur organisation interne et aimeraient que les Archives fédérales s'en tiennent à leur rôle de conseiller et n'essaient pas d'édicter des instructions, ce qui n'est du reste pas prévu. Selon un service, la divergence d'opinions vient du fait que les Archives fédérales se voient comme le gardien de l'ensemble de la gestion de l'information, alors que les services tenus de proposer leurs documents souhaiteraient, pour leur part, ne satisfaire aux exigences des Archives fédérales que pour les documents ayant une valeur archivistique et décider librement pour les autres documents. Selon cette explication, les services tenus de proposer leurs documents ne considèrent donc pas les Archives fédérales comme le gardien de la gestion de l'information dans sa globalité, mais seulement comme le gardien des archives.

5.5 Répartition des tâches dans le domaine de la gestion de l'information

5.5.1 Pratique

Dans le domaine de la gestion de l'information, la Chancellerie fédérale et l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) jouent un rôle important aux côtés des Archives fédérales. La Chancellerie fédérale est le service compétent pour GEVER au niveau de la Confédération. L'UPIC, pour sa part, définit les normes informatiques (p. ex. pour les métadonnées) en rapport avec le système GEVER. Les Archives fédérales valident les systèmes de classement et les listes négatives, prennent position sur les directives d'organisation et peuvent ordonner l'utilisation d'applications (p. ex. StrucTool pour le processus de validation de systèmes de classement).

5.5.2 Avis et expériences

Lors des entretiens, il a été demandé aux services tenus de proposer leurs documents s'il existait, selon eux, des zones d'ombre, des chevauchements ou un vide au niveau des

responsabilités en matière de gestion de l'information. La majorité des services relèvent peu de problèmes à ce niveau. Il ressort des commentaires recueillis durant les entretiens que la gestion de l'information n'est pas influencée uniquement par les Archives fédérales, la Chancellerie fédérale et l'UPIC, mais aussi par des dispositions légales spécifiques aux tâches influant sur la gestion de l'information au sein de l'office, par les responsables des processus internes, par les obligations de conserver les pièces dans le domaine de la comptabilité financière, par les autorités financières et par les directives financières lors d'acquisitions. Concernant le triangle Archives fédérales, Chancellerie fédérale et UPIC, un service seulement a relevé des difficultés. Selon lui, les trois services ne sont pas toujours d'accord, ce qui peut causer des retards. Lors d'un entretien, les Archives fédérales ont elles aussi signalé qu'il y a avait parfois des discussions au stade précédant l'archivage, car les diverses parties prenantes sont compétentes pour des thèmes différents et n'ont pas toujours les mêmes intérêts.

5.6 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

Les réponses aux questions figurant dans le cahier des charges sont fournies ci-après.

1.1.1 : L'offre de conseil et de formation des Archives fédérales dans le domaine de la gestion de l'information à destination des services tenus de proposer leurs documents est-elle suffisante, efficace et appropriée ?

Offre étendue et bien acceptée : les Archives fédérales proposent aux services tenus de proposer leurs documents un large éventail d'offres de conseil et de formation pour les aider à accomplir leurs tâches. En matière de formation en particulier, les services ont accès à plusieurs modules thématiques en ligne. Ils sont majoritairement (plutôt) satisfaits des conseils, des formations, des auxiliaires de travail et des applications et outils mis à leur disposition, lorsqu'ils les utilisent.

Utilisation relativement faible : les services tenus de proposer leurs documents ont une offre étendue à leur disposition et pourtant, ils sont nombreux à ne pas avoir utilisé tous les services qui leur sont proposés. La prestation la plus sollicitée est la demande de conseils sur des questions spécifiques. Les services ont beaucoup moins d'expérience avec les autres offres, ce qui peut éventuellement s'expliquer par le fait que certaines d'entre elles n'ont été mises en place que ces dernières années.

Utilisation des modules thématiques en ligne divergente de celle prévue : en matière de formation tout particulièrement, il existe un écart entre l'offre des Archives fédérales et la demande des services tenus de proposer leurs documents. Alors que les Archives fédérales proposent aussi des formations dont les contenus s'adressent aux nouveaux collaborateurs de l'administration fédérale, quels qu'ils soient, d'après les renseignements fournis lors des

entretiens, l'offre de formation n'est généralement utilisée que de manière ponctuelle pour former les spécialistes de la gestion de l'information. L'offre des Archives fédérales n'est pas connue des services tenus de proposer leurs documents, mais certains commentaires laissent également entendre que l'image des Archives fédérales en tant que centre de compétences pour l'archivage n'est pas idéale pour convaincre les collaborateurs de l'utilité de la gestion de l'information pour leur propre service (image « historique »). Les services tenus de proposer leurs documents ont partiellement recours à d'autres moyens pour la formation de leur personnel (p. ex. leurs propres formations internes).

Conclusion : *l'offre de conseil et de formation des Archives fédérales dans le domaine de la gestion de l'information a pour but de garantir que les services tenus de proposer leurs documents disposent des connaissances nécessaires pour mettre en œuvre une bonne gestion de l'information. L'offre de conseil est bien utilisée. Si les formations proposées sont bien notées par les services tenus de proposer leurs documents, ceux-ci y recourent avant tout pour former leurs spécialistes. Elles ne sont donc pas utilisées par un public large tel que prévu par les Archives fédérales. Une offre plus restreinte, notamment dans le domaine des formations, pourrait peut-être être suffisante pour atteindre les objectifs.*

Recommandation :

- **R5 – Vérifier l'offre de formation :** les Archives fédérales examinent si la focalisation sur la formation des spécialistes au sein de l'administration fédérale serait suffisante et déterminent les formats adéquats pour cette formation.

1.1.2 : a) Les services gèrent-ils leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives des Archives fédérales ?

Les systèmes de classement sont largement répandus ; relativement bien acceptés et fonctionnent plutôt bien : les systèmes de classement déterminent la structure et les métadonnées utilisées par les services tenus de proposer leurs documents pour gérer leurs informations. Ils constituent donc la base pour une gestion systématique et transparente des informations. Ils sont utilisés à l'échelle nationale au sein de l'administration fédérale centrale et sont également très répandus dans l'administration fédérale décentralisée. Selon les services, les systèmes de classement validés par les Archives fédérales fonctionnent bien dans la pratique et n'omettent globalement pas beaucoup de tâches. Pour quelques rares services, des problèmes de principe se posent pour les systèmes de classement.

Les systèmes GEVER sont bien établis, mais ne sont pas encore utilisés partout : alors que les systèmes de classement déterminent la structure et les métadonnées de la gestion de l'information, les systèmes GEVER offrent la possibilité de gérer les informations électroniquement selon la structure des systèmes de classement. Les systèmes GEVER sont bien établis dans l'administration, mais ne sont pas encore utilisés partout. Dans certains

services, ils ne sont pas imposés (p. ex. dans les services de l'administration fédérale décentralisée) ; les services qui leur sont rattachés gèrent leurs documents en dehors des systèmes GEVER (p. ex. commissions extraparlémentaires) ou utilisent d'autres applications (p. ex. SharePoint). Lorsque des documents sont gérés en dehors des systèmes GEVER, il existe un risque assez important que ces documents ne soient pas tous versés (voir chapitre 7). Certains services évoquent des difficultés dans l'utilisation des systèmes GEVER (p. ex. le système GEVER est compliqué et n'est pas assez intuitif).

La saisie systématique des activités d'une affaire n'est pas optimale : pour que tous les documents pertinents pour les affaires soient classés dans un dossier, il est important que les collaborateurs les gèrent selon une pratique systématique et uniforme. Les offices disposent d'outils pour atteindre cet objectif (p. ex. formations des collaborateurs ou réglementations internes à l'office). Ces instruments sont nécessaires, car certains éléments font obstacle au classement systématique et uniforme des documents dans les systèmes GEVER (p. ex. collaborateurs réfractaires).

Le droit d'inspection prévu à l'art. 5, al. 2, LAr n'est plus adapté dans un environnement numérique : l'art. 5, al. 2, LAr permet aux Archives fédérales d'effectuer des inspections auprès des services tenus de proposer leurs documents. Depuis quelques années, les inspections n'ont toutefois plus lieu, car cet instrument de surveillance n'est plus adapté à l'univers numérique et parce que les Archives fédérales ne sont pas compétentes pour imposer des adaptations au terme de ces inspections.

Conclusion : la structure des systèmes de classement forme la base d'une gestion uniforme, systématique et transparente de l'information par les services tenus de proposer leurs documents. Bien que quelques critiques vives aient été formulées à l'égard des systèmes de classement, ces derniers sont dans l'ensemble bien acceptés et fonctionnent bien. Les documents de l'administration sont en grande partie gérés dans des systèmes GEVER, mais ceux-ci n'étant pas utilisés dans tous les services, certains documents risquent, dans certains cas, de ne pas être versés aux archives. Il existe par ailleurs des problèmes au niveau du classement des informations pertinentes pour les affaires, ce qui peut nuire à la traçabilité des processus d'affaires. En outre, les manquements identifiés au niveau de la mise en œuvre peuvent également avoir des effets sur le versement si les dossiers ne sont pas clos au terme de l'affaire (voir section 7.3). Le contrôle de la mise en œuvre est assuré uniquement par les offices. L'évaluation n'a pas examiné de manière systématique s'il était réalisé partout et de manière uniforme. Les Archives fédérales ont abandonné depuis quelques années les inspections, qui sont principalement conçues pour la gestion de l'information analogique.

Selon l'équipe d'évaluation, il est important de garantir la qualité de la gestion de l'information, car celle-ci contribue de manière décisive à la qualité de l'archivage (exhaustivité, indexation à l'aide d'instruments de recherche). Plusieurs variantes, combinables entre elles, sont envisageables :

- Les Archives fédérales contrôlent la mise en œuvre au sein des offices. La formulation actuelle dans la loi se réfère à « l'état des documents qui y sont conservés ». Cette formulation n'est cependant pas adaptée aux documents numériques. La forme du

contrôle et la formulation dans la loi devraient être alignées sur les nouvelles conditions de la gestion électronique des affaires.

- *Les offices contrôlent eux-mêmes le respect des prescriptions. Une possibilité ici serait d'établir des exemples de bonne pratique sur lesquels les services tenus de proposer leurs documents pourraient s'appuyer.*
- *La gestion de l'information est un domaine en pleine mutation. Une partie des difficultés actuelles sont peut-être dues à ces changements (p. ex. manque d'expérience dans l'utilisation d'Acta Nova). Une piste serait de conduire une évaluation dans tous les offices après l'implémentation d'Acta Nova afin d'analyser plus en détail les mesures à prendre.*

Recommandation :

- **R6 – Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information :** l'assurance qualité pour la mise en œuvre de la gestion de l'information dans la pratique des services tenus de proposer leurs documents doit être garantie sous une forme appropriée (variantes combinables : contrôle par les Archives fédérales, autocontrôle par les services tenus de proposer leurs documents, évaluation).

1.1.2 : b) Les informations sont-elles utilisées comme ressources pour la gestion des connaissances ?

Utilisation des informations comme ressources pour la gestion des connaissances : cette question n'ayant pas été étudiée de manière approfondie, seuls quelques éléments de réponse sont disponibles. Presque tous les services ayant participé à l'enquête en ligne qui disposent d'un système GEVER estiment que celui-ci est important pour assurer la traçabilité des processus et des décisions prises dans leur unité sur le long terme grâce aux documents classés. On peut en déduire que les informations sont utilisées comme ressources pour la gestion des connaissances. De nombreux avis recueillis lors des entretiens approfondis abondent en outre dans ce sens. L'archivage permet ainsi aux services de faire des recherches dans leurs dossiers et d'assurer la cohérence dans leurs activités ; il peut en outre être utilisé comme source d'information et permet de justifier l'action des services vis-à-vis du public. Il n'est toutefois pas possible de déterminer si cette approche est systématique ni d'apprécier son étendue.

1.1.3 : a) Les Archives fédérales exercent-elles leur compétence d'édicter des instructions dans le domaine de la gestion de l'information de manière adéquate et efficace (p. ex. concernant les adaptations dans le système de classement) ?

La compétence d'édicter des instructions des Archives fédérales est acceptée et favorise une application uniforme : en vertu de l'art. 5, al. 3, LAr, les Archives fédérales peuvent édicter des instructions sur la gestion des documents à l'intention des services tenus de proposer

leurs documents. Concrètement, elles exercent cette compétence en validant les systèmes de classement et les listes négatives. Les Archives fédérales prennent en outre position sur les directives d'organisation. À une exception près, aucun service n'a émis de critique de principe sur ce rôle. Les Archives fédérales sont considérées comme un service spécialisé qui, par le biais de sa compétence de validation, garantit une mise en œuvre uniforme au sein de l'administration fédérale.

Intervention des Archives fédérales souvent trop importante lors de la validation, mais globalement appropriée : le processus de validation des systèmes de classement et des listes négatives est décrit comme fastidieux par de nombreux services. Concernant les systèmes de classement, plus de la moitié des services tenus de proposer leurs documents qui se sont exprimés considèrent que les Archives fédérales interviennent dans une juste mesure, les autres considérant pour la plupart qu'elles interviennent (plutôt) trop. Les services sont plus satisfaits s'agissant de la validation des listes négatives : environ deux tiers des services ayant répondu estiment que les Archives fédérales interviennent dans une juste mesure et un service sur quatre seulement considère qu'elles interviennent trop.

Intervention relativement conséquente des Archives fédérales pour les directives d'organisation : les services tenus de proposer leurs documents n'ont pas été sondés systématiquement sur les directives d'organisation, mais certains éléments tendent à montrer que l'intervention des Archives fédérales dans ce domaine est trop grande.

Conclusion : les Archives fédérales exercent leur compétence d'édicter des instructions lors de la validation des systèmes de classement et des listes négatives dans l'optique d'assurer la qualité de la gestion de l'information et sa conformité à la loi. Bien que cette compétence soit acceptée sur le principe, un nombre relativement important de services considèrent que les Archives fédérales interviennent (plutôt) trop.

1.1.3 : b) La compétence d'édicter des instructions est-elle suffisante eu égard aux autres prescriptions légales (p. ex. ordonnance GEVER). En d'autres termes, la répartition des tâches est-elle claire et efficace ?

Divers services sont impliqués dans la gestion de l'information. Outre les Archives fédérales, il y a également la Chancellerie fédérale et l'Unité de pilotage informatique de la Confédération. Les services tenus de proposer leurs documents mentionnent parfois encore d'autres prescriptions. S'agissant de la répartition des tâches, ils ne relèvent guère de problèmes pour la mise en œuvre de la gestion de l'information. Il semble toutefois que les trois services (Archives fédérales, Chancellerie fédérale et Unité de pilotage informatique) ne soient pas toujours sur la même longueur d'onde.

6 Déterminer les documents à archiver

6.1 Introduction

6.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les services tenus de proposer leurs documents et les Archives fédérales sélectionnent tous les documents ayant une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle.

Organisation prévue et compétences : la détermination de la valeur archivistique, c'est-à-dire l'évaluation, est rétrospective lorsqu'elle est effectuée à l'aide de dossiers déjà existants et prospective lorsqu'elle est opérée sur la base de structures avant la création des documents. Depuis l'introduction de GEVER, les fonds de l'administration fédérale centrale sont soumis à une évaluation prospective basée sur les structures définies dans le système de classement, et ne font plus l'objet d'une évaluation rétrospective.

L'évaluation des documents se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, le service versant évalue la valeur archivistique des documents du point de vue juridique et administratif (art. 5, al. 2, OLAr). Les Archives fédérales examinent ensuite les tâches ou documents évalués par le service comme n'ayant pas de valeur archivistique sur la base du répertoire de documents (évaluation rétrospective) ou de la structure (évaluation prospective). Elles évaluent ces documents en vue de déterminer leur valeur historico-sociale (art. 6, al. 1, OLAr). Si le service tenu de proposer ses documents ou les Archives fédérales estiment que les documents ont une valeur archivistique, ils sont archivés (voir aussi AFS 2010).

6.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

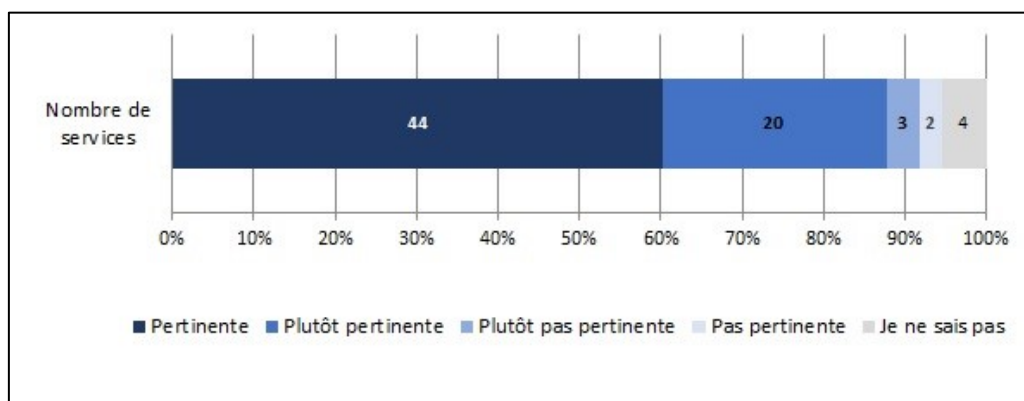
Les questions de l'évaluation relatives à la détermination de la valeur archivistique visent à mettre en lumière deux aspects : premièrement, elles s'intéressent à la pertinence et à l'efficacité du processus. L'évaluation prospective est aujourd'hui largement appliquée grâce à l'évaluation de la structure du système de classement réalisée dans le cadre de la gestion électronique des affaires. Une comparaison avec l'évaluation rétrospective doit être opérée. Deuxièmement, l'évaluation doit déterminer si les directives, les informations et la coordination des Archives fédérales lors de l'évaluation sont suffisantes et efficaces pour les services tenus de proposer leurs documents. Compte tenu des avis globalement positifs recueillis lors de l'enquête, ce thème n'a pas été étudié durant la phase d'approfondissement de l'évaluation. Ce chapitre s'appuie par conséquent uniquement sur l'enquête en ligne menée auprès des services tenus de proposer leurs documents.

6.2 Processus de détermination de la valeur archivistique (analogique/numérique)

La valeur archivistique des documents est déterminée au moyen d'un processus à deux niveaux dans lequel les services tenus de proposer leurs documents évaluent d'abord les documents à archiver sur la base de leur importance juridique et administrative, et les Archives fédérales examinent ensuite les documents restants pour déterminer s'ils ont une valeur historico-sociale et doivent dès lors être archivés. Comme il suffit qu'un seul des deux services évaluateurs reconnaisse une valeur archivistique aux documents et que l'autre service ne dispose pas de droit de veto, le seuil pour l'archivage est relativement bas. En cas de désaccord persistant entre le service tenu de proposer ses documents et les Archives fédérales, la décision d'archiver prime.

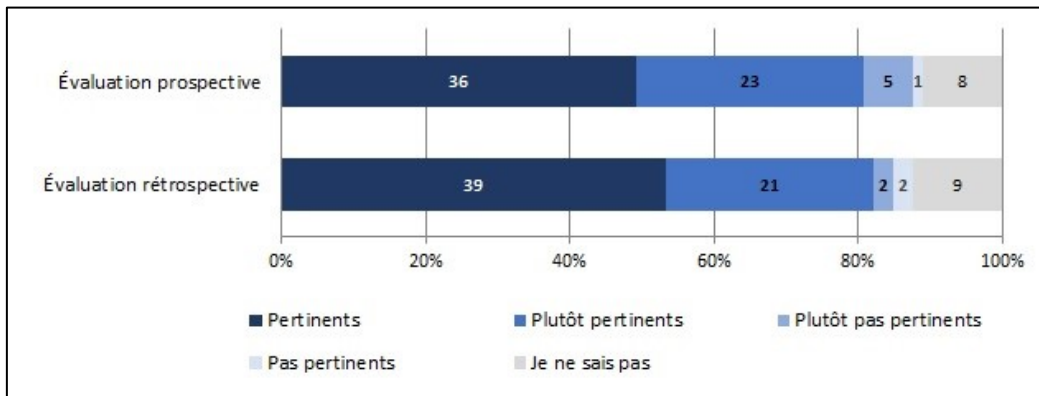
Les services tenus de proposer leurs documents jugent majoritairement la répartition des tâches dans le cadre du processus comme pertinente (44 services) ou au moins plutôt pertinente (20 services ; Illustration 6-1). Seuls cinq services la considèrent comme pas ou plutôt pas pertinente.

Illustration 6-1 : Questionnaire V – Pertinence de la répartition des tâches pour évaluer la valeur archivistique



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 12 : « Les services tenus de proposer leurs documents évaluent la valeur juridique et administrative des documents, les AFS leur valeur historique et sociale. Cette répartition des tâches vous semble-t-elle globalement pertinente pour pouvoir identifier la totalité des documents ayant une valeur archivistique ? »

Un grand nombre de services estiment que les deux méthodes d'évaluation – rétrospective sur la base des documents ou prospective basée sur la structure – sont (plutôt) pertinentes pour identifier tous les documents ayant une valeur archivistique (Illustration 6-2). Une petite minorité (6 services pour l'évaluation prospective et 4 pour l'évaluation rétrospective) qualifie chaque procédure d'évaluation de (plutôt) pas pertinente.

Illustration 6-2 : Questionnaire V – Pertinence de l'évaluation prospective et rétrospective

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 14 : « L'évaluation prospective de la valeur archivistique concerne des structures, l'évaluation rétrospective des documents concrets. Dans quelle mesure les deux procédures sont-elles pertinentes pour garantir l'archivage de tous les documents ayant une valeur archivistique ? »

Tant le processus à deux niveaux que les deux procédures, à savoir l'évaluation prospective et l'évaluation rétrospective, étant jugés au moins plutôt pertinents par la grande majorité des services, cet aspect n'a été abordé durant la phase d'approfondissement. Quatre services ont fait part de critiques à l'égard de l'évaluation prospective dans les commentaires de l'enquête en ligne. Deux services indiquent que la difficulté dans l'évaluation prospective est que chaque collaborateur doit déterminer si un document est pertinent ou non pour une affaire. Or un document peut par exemple être important pour un collaborateur dans le cadre du traitement actuel de l'affaire (p. ex. un texte législatif en cas de révision de la loi), mais figurer sur la liste négative. Si les dossiers ne sont pas nettoyés correctement avant le versement, un très grand nombre de documents non pertinents risquent d'être archivés. Une autre critique formulée par un service à l'égard de l'évaluation prospective est que celle-ci est effectuée dans le contexte actuel et donc dans une optique contemporaine. Enfin un autre service relève qu'il est difficile de réaliser l'évaluation prospective d'une rubrique entière dans la mesure où les dossiers ont un cycle de vie dynamique et que leur contenu évolue.

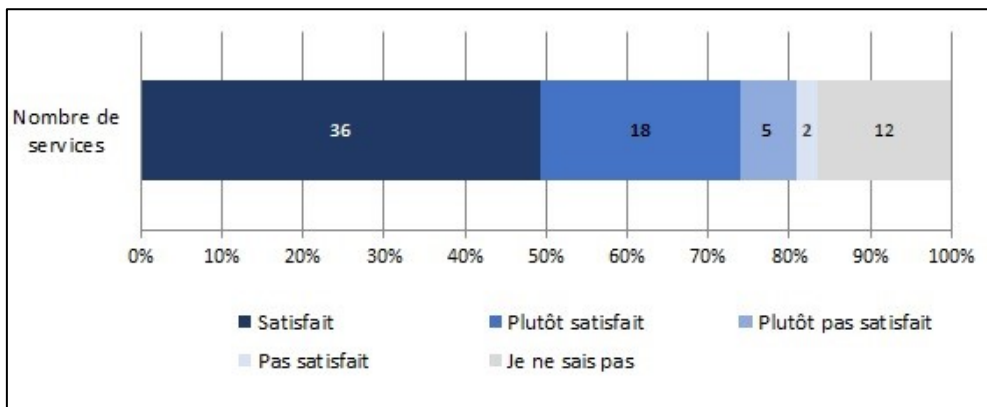
6.3 Directives, informations et coordination des Archives fédérales

Les services tenus de proposer leurs documents peuvent s'adresser aux Archives fédérales s'ils ont des questions. Ces dernières mettent également à leur disposition un auxiliaire de travail (AFS 2013) ainsi que des recommandations pour l'évaluation.

Environ 60 % des services tenus de proposer leurs documents qui ont émis un avis sur le sujet sont satisfaits du soutien des Archives fédérales en matière de détermination de la valeur archivistique de leurs documents et près de 30 % sont plutôt satisfaits (Illustration 6-3). Sept services (environ 10 %) ne sont pas ou plutôt pas satisfaits du soutien des Archives fédérales. Un service fait notamment remarquer qu'elles apportent bien un soutien sur les questions

spécifiques, mais que des problèmes surgissent dans la collaboration dès que l'avis du service et celui des Archives fédérales divergent. Un autre service se plaint que les Archives fédérales ne le soutiennent pas activement et se contentent de le renvoyer aux règlements.

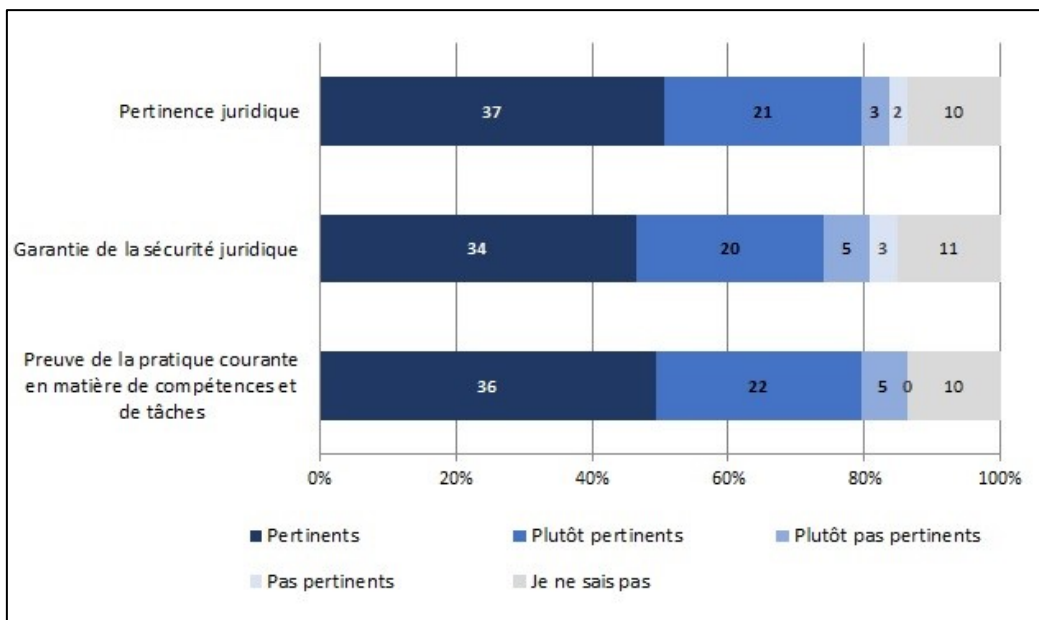
Illustration 6-3 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 11 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de détermination de la valeur archivistique de vos documents ? »

Les critères fixés par les Archives fédérales sont pertinents pour l'évaluation de la valeur juridico-administrative des documents (Illustration 6-4).

Illustration 6-4 : Questionnaire V – Pertinence des critères fixés pour l'évaluation



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 13 : « Quelle est la pertinence des critères fixés par les AFS pour évaluer la valeur juridico-administrative des documents ? (cf. annexe I, p. 24) »

Les quelques commentaires critiques portent sur le soutien fourni par les Archives fédérales (manque d'aide concrète) et la grande précision des définitions. Quelques commentaires isolés indiquent que la détermination de la valeur archivistique requiert une expertise qui n'est pas forcément disponible.

Étant donné que la plupart des services sont (plutôt) satisfaits du soutien des Archives fédérales et jugent les critères fixés au moins plutôt pertinents, ces aspects n'ont pas été approfondis lors des entretiens.

6.4 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

Les questions de l'évaluation figurant dans le cahier des charges ont été légèrement adaptées : les questions 2.2.1 et NUM.1 ont été fusionnées.

2.2 : L'exécution dans le domaine de la détermination de la valeur archivistique est-elle adéquate et efficace ? (exécution de l'évaluation)	Référence à la question
Le processus pour déterminer la valeur archivistique (évaluation prospective et rétrospective) est-il efficace, approprié et économique ?	2.2.1. NUM.1
Les directives, les informations et la coordination des Archives fédérales lors de l'évaluation sont-elles suffisantes, efficaces et appropriées pour les services ?	2.2.2.

Le processus pour déterminer la valeur archivistique (évaluation prospective et rétrospective) est-il efficace, approprié et économique ?

Le processus fixe un seuil bas pour l'archivage et évite les conflits : le processus arrêté dans les bases légales, qui tient compte à la fois de l'optique du service tenu de proposer ses documents et de celle des Archives fédérales sans nécessiter d'accord sur la valeur archivistique des documents, fixe le seuil d'entrée pour l'archivage à un niveau bas et évite les conflits, ce qui pourrait contribuer à la réalisation des objectifs et à l'efficacité de l'évaluation.

Selon les services tenus de proposer leurs documents, le processus d'évaluation est pertinent : la grande majorité des services tenus de proposer leurs documents jugent le processus d'évaluation à deux niveaux pertinent ou plutôt pertinent. La plupart considère que les deux méthodes d'évaluation (rétrospective et prospective) sont, elles aussi, pertinentes ou plutôt pertinentes. L'évaluation rétrospective recueille des avis légèrement plus positifs et quelques commentaires critiques sont formulés à l'égard de l'évaluation prospective qui est réalisée à un moment où tous les documents de la rubrique concernée ne sont pas encore disponibles.

Conclusion : dans l'ensemble, le processus pour déterminer la valeur archivistique est efficace et approprié. Aucune conclusion ne peut être tirée quant à son efficacité.

Les directives, les informations et la coordination des Archives fédérales lors de l'évaluation sont-elles suffisantes, efficaces et appropriées pour les services ?

Le soutien et les directives des Archives fédérales reçoivent un accueil positif : les services tenus de proposer leurs documents sont majoritairement satisfaits du soutien fourni par les Archives fédérales pour la détermination de la valeur archivistique de leurs documents. Environ 9 services sur 10 parmi ceux qui ont donné leur avis sont au moins plutôt satisfaits du soutien des Archives fédérales. Les critères d'évaluation fixés par les Archives fédérales sont, eux aussi, au moins qualifiés de plutôt pertinents par la grande majorité des services.

Conclusion : le soutien fourni par les Archives fédérales et les critères d'évaluation fixés par celles-ci sont satisfaisants pour les services.

7 Verser les documents

7.1 Introduction

7.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les documents des services tenus de proposer leurs documents qui sont jugés comme ayant une valeur archivistique sont transmis aux Archives fédérales dans un format adapté à l'archivage, avec l'ensemble des métadonnées (art. 6 LAr).

Organisation prévue et compétences : l'initiative d'un versement est prise par les services tenus de proposer leurs documents. Ceux-ci préviennent les Archives fédérales qu'ils vont procéder à un versement et préparent à cet effet les documents désignés comme ayant une valeur archivistique. Le versement doit avoir lieu au plus tard cinq ans après l'ajout du dernier document au dossier (art. 4, al. 1, OLAr). Il doit en outre satisfaire aux exigences des *Instructions concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales* (art. 6 à 10, annexes 1 et 2). Celles-ci concernent en particulier le matériel, les formats de fichiers, les métadonnées et les inventaires. L'évaluation porte sur le versement complet des documents en temps opportun et ne traite pas des exigences techniques relatives aux fonds d'archives. Une interface sera utilisée à l'avenir pour le versement numérique des documents gérés dans le système GEVER. Mais il existe d'autres fonds (p. ex. classements de documents analogiques et applications spécialisées) qui doivent être annoncés séparément pour le versement.

Remarques concernant le raccourcissement du délai de versement : selon l'art. 6 LAr, les services doivent proposer leurs documents aux Archives fédérales lorsqu'ils n'en ont plus besoin en permanence. Le législateur voulait ainsi garantir que les documents soient archivés sans attendre pour que la formation de la tradition soit assurée de manière continue (FF 1997 843). L'art. 4 OLAr concrétise la loi en fixant en plus une échéance maximale pour proposer les documents. Jusqu'au 1^{er} avril 2020, cette échéance était de dix ans après l'ajout du dernier document au dossier, mais elle a été ramenée à cinq ans lors de l'adaptation de l'ordonnance GEVER. Le délai de dix ans « n'est plus adapté à la réalité numérique et entraîne même certains risques » (ordonnance GEVER, rapport explicatif : 17). Si les documents numériques ne sont pas versés suffisamment tôt, ils risquent de ne plus être lisibles. En effet, avant le versement, leur lisibilité doit être assurée par les services. Comme les services tenus de proposer leurs documents auront plus facilement accès à leurs documents à l'avenir avec l'accès en ligne des Archives fédérales, l'échéance pour le versement a pu être diminuée.

7.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

Concernant l'étape du versement, l'évaluation cherche à déterminer si le soutien des Archives fédérales est suffisant pour les services tenus de proposer leurs documents. Il convient également de déterminer si les services tenus de proposer leurs documents disposent d'instruments pour assurer un versement dans les délais. Une distinction est opérée à cet égard entre le versement de documents issus de systèmes GEVER et celui de documents gérés en dehors de ces systèmes. L'évaluation se penche en outre sur les innombrables archives analogiques qui n'ont pas encore été versées. Le chapitre se base sur les renseignements fournis par les acteurs concernés (Archives fédérales, enquête et entretiens auprès des services tenus de proposer leurs documents).

7.2 Soutien des Archives fédérales lors du versement

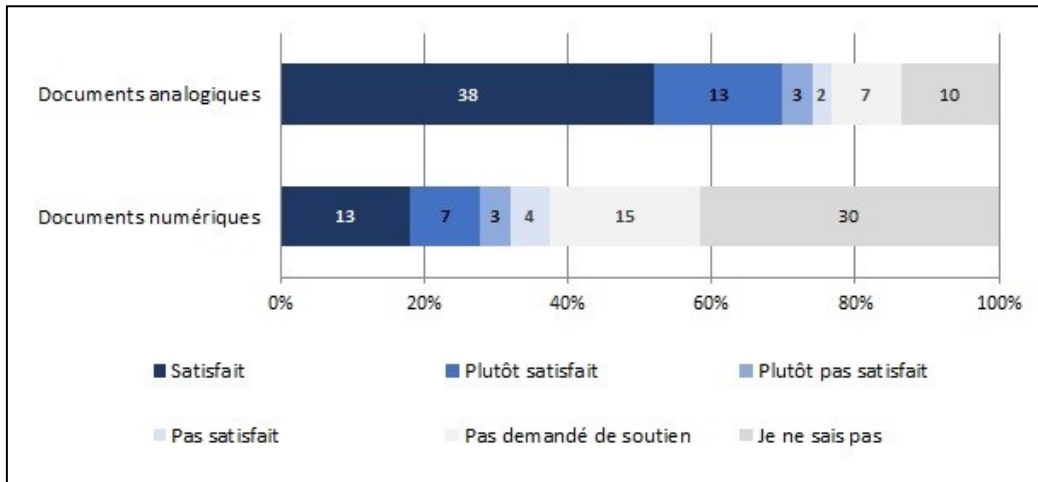
7.2.1 Pratique

Les Archives fédérales conseillent les services tenus de proposer leurs documents lors du versement de leurs fonds d'archives. S'ils ont des questions au sujet du versement, les services peuvent s'adresser directement aux Archives fédérales. Ces dernières ont par ailleurs édicté des instructions concernant l'obligation de proposer les documents et le versement de documents, et mettent à disposition divers manuels et auxiliaires de travail.

7.2.2 Avis des services tenus de proposer leurs documents

La plupart des services sont satisfaits ou plutôt satisfaits du soutien des Archives fédérales pour le versement de documents analogiques (51 sur 56 ; Illustration 7-1) ; moins de 10 % des services ne sont pas satisfaits.

S'agissant des documents numériques, la majorité des services n'ont pas encore d'expérience en la matière ou n'ont pas encore sollicité l'aide des Archives fédérales. Toutefois, les services qui disposent d'une expérience dans ce domaine sont, eux aussi, majoritairement satisfaits. L'insatisfaction est cependant plus grande que pour les documents analogiques : un quart des services n'est en effet (plutôt) pas satisfait du soutien des Archives fédérales (7 sur 27). Le manque d'expérience d'un grand nombre de services dans le versement de documents numériques est probablement lié au fait que les systèmes GEVER utilisés jusqu'ici ne disposaient pas d'interface spécifique et que chaque versement devait donc être effectué individuellement. Pour les services qui ont déjà versé des documents, le versement était alors très fastidieux. Il est possible que les services tenus de proposer leurs documents attendent ici un soutien plus important des Archives fédérales, ce qui pourrait aussi expliquer leur insatisfaction. C'est du moins ce qui a été indiqué dans un commentaire.

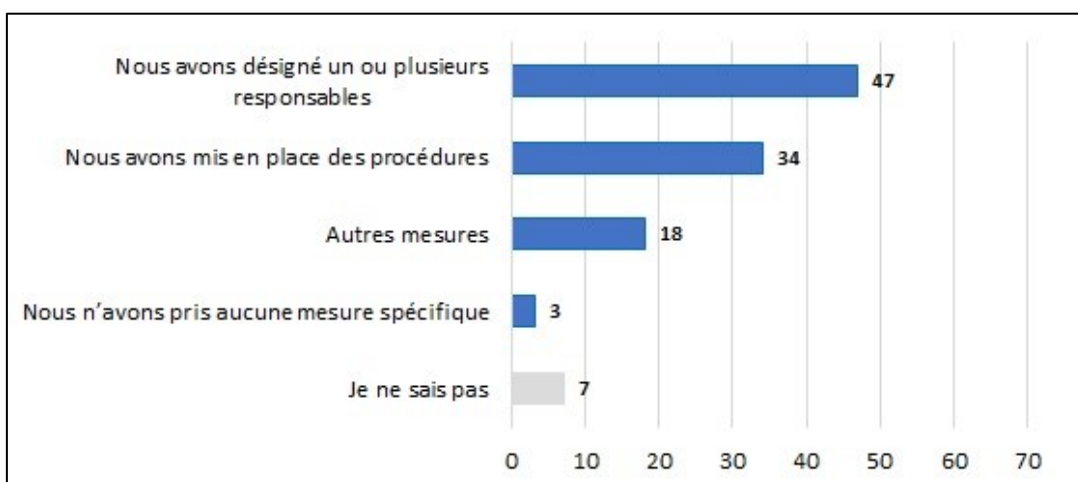
Illustration 7-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de versement

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 15 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant le soutien des AFS en matière de versement des documents dont vous n’avez plus besoin ? »

7.3 Versement de documents à partir de systèmes GEVER

7.3.1 Pratique

Tous les services tenus de proposer leurs documents sauf trois ont pris des mesures pour s’assurer que les documents ayant une valeur archivistique qui ne sont plus utilisés soient annoncés aux Archives fédérales en vue d’un versement. À noter néanmoins qu’un service sur dix n’a pas pu fournir de réponse (Illustration 7-2).

Illustration 7-2 : Questionnaire V – Mesures pour garantir le versement

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 16 : « Qu’avez-vous mis en place pour les documents qui ne sont plus utilisés soient annoncés aux AFS en vue d’un versement ? »

Environ 70 % des services ont désigné un responsable pour le versement (47 sur 73). Plus de la moitié des services ont mis en place des procédures. 18 services ont répondu avoir pris d'autres dispositions. Les mesures suivantes ont toutes été citées à au moins deux reprises : élaboration d'un concept (p. ex. concept d'archivage ou d'assurance qualité), lancement d'un projet afin d'établir des directives, responsabilité confiée à un service interne à l'office et non à une personne (p. ex. CC GEVER) et outils divers (p. ex. formations, manuels et propositions de procédures).

Selon les renseignements fournis par les Archives fédérales, les responsabilités et les processus des services tenus de proposer leurs documents sont consignés dans les directives d'organisation.

Les Archives fédérales pourraient vérifier dans leur système d'information archivistique la date du dernier versement effectué par un service, mais elles ne le font pas systématiquement. Elles considèrent que la responsabilité appartient aux services tenus de proposer leurs documents. Cet avis rejoint l'art. 6 LAr qui attribue aux services la responsabilité de proposer les documents et, partant, de les annoncer aux Archives fédérales en vue du versement.

Versement de fonds analogiques

Dans le cadre de la gestion électronique des affaires, les fonds seront à l'avenir majoritairement soumis à une évaluation prospective et les documents ayant une valeur archivistique feront l'objet d'un versement numérique. Actuellement, les Archives fédérales s'attendent toutefois encore à une hausse importante des dossiers analogiques, de l'ordre de la moitié environ des fonds analogiques déjà versés (+ 37 000 mètres linéaires (état : novembre 2019))¹⁷. Cet aspect a été abordé lors de certains entretiens approfondis. Il en ressort que ces fonds analogiques correspondent en partie à des affaires qui sont déjà closes et pourraient donc être versées. Pour le reste, il s'agit d'affaires qui ne sont pas encore terminées ou de documents de services qui ne sont pas encore passés à la gestion électronique des affaires.

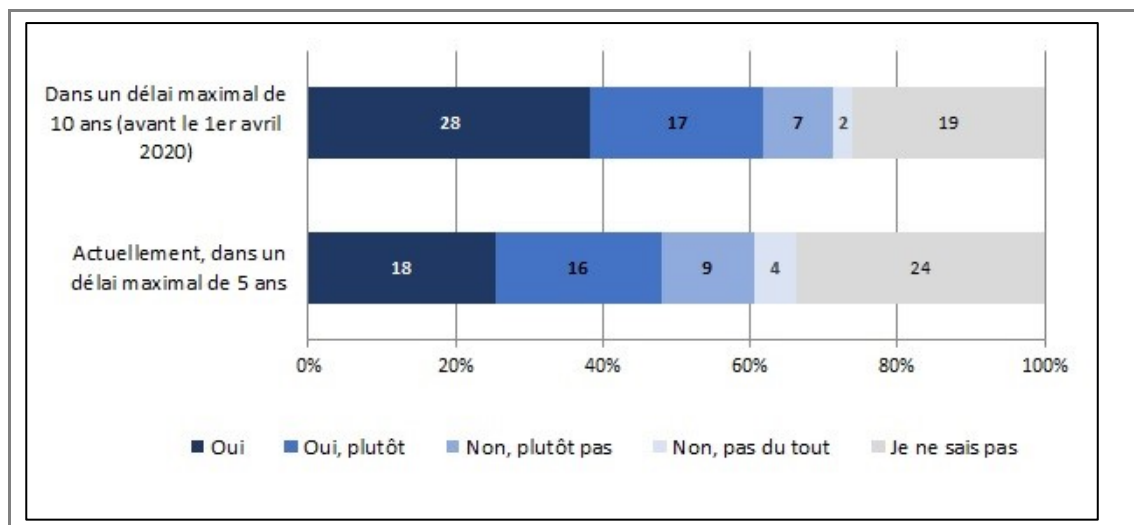
Certains services versants disposent d'échéanciers convenus avec les Archives fédérales pour le versement de ces fonds papier. La préparation de documents analogiques pour le versement peut être très lourde pour les services versants. Il arrive dès lors que le traitement de ces fonds reste en suspens pendant longtemps, les ressources disponibles ayant été mobilisées pour d'autres tâches. La conséquence pour les Archives fédérales est qu'elles doivent maintenir des structures en parallèle dans deux univers (numérique et analogique), ce qui nécessite d'importantes ressources. Elles souhaiteraient dès lors que les affaires closes se trouvant chez les services versants soient versées au plus vite.

¹⁷ Valeur basée sur une estimation approximative des Archives fédérales, qui est actualisée périodiquement.

7.3.2 Avis et expériences

Avis des services tenus de proposer leurs documents : bien que la plupart des services aient pris des mesures pour garantir le versement de leurs documents, la moitié n'est pas en mesure de garantir que les documents du système GEVER sont annoncés dans les délais en vue d'un versement (Illustration 7-3). Cette proportion est encore plus importante si l'on considère le délai applicable depuis le 1^{er} avril 2020 (dans un délai maximal de cinq ans après l'ajout du dernier document au dossier). L'enquête a été réalisée avant le 1^{er} avril 2020.

Illustration 7-3 : Questionnaire V – Garantie du versement dans les délais des documents du système GEVER



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 17 : « Votre service est-il en mesure de garantir que les documents du système GEVER sont annoncés dans les délais en vue d'un versement ? »

Lors des entretiens et dans l'enquête en ligne, les services ont motivé le fait d'être parfois dans l'incapacité de respecter les délais pour le versement des documents de leur système GEVER par diverses raisons :

- Délais de conservation ne correspondant pas au délai pour le versement.
- Problèmes techniques lors du versement de documents du système GEVER, en particulier l'absence d'une interface pour le versement.
- Le délai est trop court pour certains services, qui craignent de ne plus avoir entièrement accès à leurs documents après le versement.
- Manque de ressources pour le versement de documents issus du système GEVER, d'autres tâches devant être traitées en priorité (p. ex. processus d'adaptation continus en relation avec l'implémentation du système GEVER ou versement d'anciens fonds papier).
- Problèmes divers lors de l'exécution, comme des dossiers non clos par les collaborateurs ou l'absence de directives claires.

Selon un service, le délai n'est pas difficile à respecter. Le problème pour lui est que le délai de cinq ans ne commence jamais, car de nouveaux documents sont sans cesse versés aux dossiers. Un second service indique aussi que ses dossiers restent ouverts longtemps.

Avis des Archives fédérales : les affaires qui restent longtemps actives sont traditionnellement liées, selon les Archives fédérales, aux domaines de la gestion immobilière, aux tâches de gestion dans le milieu militaire ou à de grands projets de construction. Impossible de dire combien de documents cela représente, mais les Archives fédérales estiment que ces cas sont assez rares. Elles considèrent que les affaires qui ne sont pas closes, alors qu'elles ne sont plus actives, constituent un problème plus important. Pour les affaires s'étalant sur de longues périodes, le versement anticipé de sous-dossiers pourrait permettre d'améliorer la situation. Prenons à titre d'exemple les projets de construction de sections de routes nationales, qui sont gérés en tant que sous-dossiers dans l'administration et pourraient dès lors être versés dès que le projet correspondant est terminé (voir l'unité du dossier à la section 14.1).

Après avoir versé les documents du système GEVER, les services versants peuvent toujours les consulter via l'accès en ligne qui est disponible depuis fin 2019. Selon les Archives fédérales, les craintes mentionnées plus haut concernant l'accès des services à leurs documents sont dues au fait que l'accès en ligne n'est pas encore très connu.

7.3.3 Perspectives

Les Archives fédérales et certains services tenus de proposer leurs documents pensent que le versement de documents issus du système GEVER, pour autant qu'une interface adéquate soit disponible, sera plus aisé que le versement de documents analogiques. Cette interface sera probablement mise en service au second semestre 2021. La quantité de travail que représente le versement dépend de la façon dont les directives pour la gestion de l'information sont appliquées au quotidien (p. ex. respect des conventions de nommage, épuration des dossiers), car les documents doivent aussi être préparés avant le versement dans le cas des dossiers numériques. Pour que le versement ne demande pas beaucoup de ressources, il faut donc que la gestion de l'information, telle que prévue par les Archives fédérales, devienne une tâche permanente.

Une personne aux Archives fédérales pense que les versements seront à l'avenir effectués plus rapidement, en raison bien sûr de l'adaptation du délai dans l'OLAr, mais aussi parce que les services disposeront toujours d'un accès en ligne à leurs documents après les versements. De cette façon, les services versants peuvent en outre déléguer la responsabilité de la lisibilité à long terme des documents aux Archives fédérales, ce qui devrait aussi les inciter à procéder aux versements. Une autre personne des Archives fédérales émet toutefois quelques doutes à ce sujet pour la raison suivante : par le passé, certains services ont été motivés à verser leurs documents parce qu'ils avaient besoin de libérer la place occupée par

ceux-ci. Avec les documents numériques, cette contrainte de place disparaît, du moins en partie puisque le seul espace libéré se situe désormais au niveau des systèmes. Les expériences avec le versement numérique étant encore peu nombreuses, ces suppositions ne peuvent toutefois pas être confirmées ni infirmées.

7.4 Versement de documents en dehors de systèmes GEVER

7.4.1 Pratique

Les services tenus de proposer leurs documents disposent de différents types de documents en dehors des systèmes GEVER :

- Documents d'affaires analogiques (papier) et documents audiovisuels (films et bandes-sons, photos, etc.)
- Données d'applications spécialisées et de banques de données
- Systèmes de stockage et de partage de fichiers utilisés en commun (p. ex. avec des partenaires externes)
- Documents de travail personnels
- Documents de services tenus de proposer leurs documents qui ne sont pas obligés d'utiliser un système GEVER

Les services doivent également proposer ces documents aux Archives fédérales et les verser s'ils ont une valeur archivistique. Cette section se concentre sur les documents numériques gérés en dehors de systèmes GEVER, par exemple dans des applications spécialisées, des bases de données et des systèmes de stockage ou de partage de fichiers. Selon l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance GEVER, il est possible de remplir des tâches spécifiques en dehors de systèmes GEVER sous certaines conditions (voir aussi chapitre 5). Ces tâches doivent être renseignées dans le système GEVER.

Il est prévu de doter le système GEVER standardisé d'une interface pour le versement de documents. Pour le versement de documents en dehors du système GEVER standardisé, le processus de création du versement doit à chaque fois être recommencé aux niveaux technique et organisationnel en fonction du système utilisé, ce qui alourdit considérablement la charge de travail.

Le nombre d'applications spécialisées utilisées par les services tenus de proposer leurs documents n'a pas été recensé dans le cadre de l'évaluation. Selon les informations fournies par les Archives fédérales, il varie très fortement d'un service à l'autre. Les applications spécialisées et les systèmes de stockage autorisés sont consignés dans les directives d'organisation. Lors des entretiens approfondis, les services interrogés ont parfois mis à disposition leurs directives d'organisation à des fins d'information pour l'évaluation. Un service a ainsi 156 applications spécialisées autorisées dans ses directives d'organisation, tandis qu'un autre n'en a que trois.

7.4.2 Avis des Archives fédérales

Les Archives fédérales relèvent les difficultés suivantes pour le versement de documents en dehors de systèmes GEVER, l'accent lors de l'enquête ayant toutefois été mis sur les applications spécialisées (pour les fonds analogiques, voir section 7.3.1) :

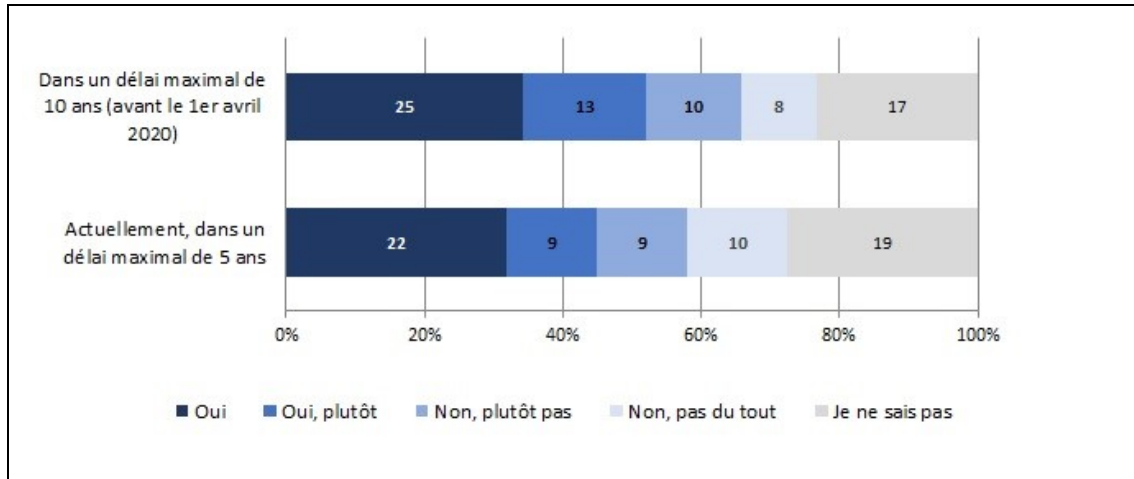
- Chaque application est spécifique : la charge de travail initiale est toujours importante pour le premier versement. Il n'est en outre pas possible de mettre en place une routine et la standardisation des processus est limitée.
- Les applications spécialisées ne sont pas statiques. Les applications elles-mêmes évoluent, mais de nouvelles viennent aussi sans cesse se greffer sur celles-ci. Il est difficile pour les Archives fédérales de garder une vue d'ensemble et de savoir quelles applications spécialisées sont utilisées dans l'administration fédérale et lesquelles contiennent des informations ayant une valeur archivistique.
- La gestion des compétences au sein des offices dans ce domaine est complexe. Les connaissances requises pour le versement peuvent être réparties entre plusieurs personnes, par exemple les utilisateurs de l'application et les responsables informatiques.
- Les services tenus de proposer leurs documents ne se tournent bien souvent vers les Archives fédérales qu'une fois que leur application est en fin de vie. La préparation du versement serait cependant plus facile si les exigences relatives à l'archivage étaient planifiées et réalisées dès le stade de la création de l'application spécialisée (p. ex. interface et processus de versement). Certes, la définition d'exigences supplémentaires alourdit le budget pour la réalisation de l'application, mais elle permettrait d'automatiser les versements aux Archives fédérales et partant, de les rendre plus économiques.
- Les directives et/ou ressources existantes ne sont pas toujours suffisantes pour assurer la conservation des informations contenues dans les applications spécialisées. Pour les bases de données, il existe bien des directives (format SIARD) et des outils pour l'archivage (SIARD Suite, Package Handler), mais ils ne sont pas toujours adaptés pour sauvegarder et conserver les données provenant des différentes applications spécialisées.

7.4.3 Avis des services tenus de proposer leurs documents

L'appréciation des services tenus de proposer leurs documents sur le versement de documents gérés en dehors de systèmes GEVER est encore un peu plus critique que pour le versement de documents issus de systèmes GEVER (Illustration 7-4). Si l'on se base sur le délai antérieur de dix ans, deux tiers des services sont en mesure de (plutôt) garantir le versement des documents gérés en dehors de systèmes GEVER, tandis qu'un tiers ne peut

(plutôt) pas le garantir dans ce délai. Le jugement encore légèrement plus sévère pour le nouveau délai de cinq ans.

Illustration 7-4 : Questionnaire V – Garantie du versement dans les délais des documents gérés en dehors des systèmes GEVER



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 19 : « Votre service est-il en mesure de garantir que les documents gérés en dehors du système GEVER (dans une application spécialisée par ex.) sont annoncés dans les délais en vue d'un versement ? »

Lors des entretiens et dans l'enquête en ligne, les services ont motivé le fait d'être parfois dans l'incapacité de respecter les délais pour le versement des documents gérés en dehors des systèmes GEVER par diverses raisons :

- Délais de conservation ne correspondant pas au délai pour le versement.
- Manque de ressources au niveau de la gestion de l'information. Le versement de ces documents est considéré comme moins prioritaire que d'autres tâches (p. ex. versement d'anciens fonds papier). Un service l'explique par le fait que le versement de ces documents est une tâche très complexe, alors qu'ils ne représentent qu'une petite partie des documents de l'office.
- Divers problèmes sont mentionnés au niveau de l'exécution, comme le manque de sensibilisation à l'obligation d'archiver les documents, l'absence de réglementations, de processus ou d'une vue d'ensemble des systèmes de stockage existants.
- Manque d'automatisation du versement par le biais d'une interface, comme ce qui est prévu prochainement pour les versements de documents issus du système GEVER. Il faut dès lors développer des solutions personnalisées pour tous les documents gérés en dehors de systèmes GEVER.
- Volume de travail important étant donné la quantité d'applications existantes.
- Un service identifie des problèmes au niveau de la mise en œuvre technique du versement. Il considère que les informations de son logiciel ne peuvent pas être

comprises lorsqu'elles figurent sous la forme de documents individuels et sont tirées du contexte de l'application.

- Un service estime que le délai est trop court, car il a encore souvent besoin des documents durant cette période.

Les services tenus de proposer leurs documents ont trouvé divers moyens de gérer ces difficultés. Une solution possible consiste à intégrer une interface de versement dans le système. Mais comme l'a mentionné une personne lors des entretiens, cette interface doit être prévue dès la conception du système, ce qui peut augmenter son coût. Pour éviter cela, un service a choisi de transférer dans le système GEVER les documents pertinents pour les affaires gérées en dehors de ce système. Les documents concernés sont décrits dans les directives d'organisation (p. ex. documents initiaux et versions majeures). Cette solution est également proposée par un deuxième service. Dans un service, des modules d'archivage sont intégrés dans tous les systèmes. Quelques services indiquent que certains de ces documents n'ont pas de valeur archivistique et que donc, aucun problème ne se pose pour le versement.

7.5 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

Les questions du cahier des charges ont été légèrement adaptées :

2.1 : Les services tenus de proposer leurs documents proposent-ils leurs documents pertinents pour les affaires aux Archives fédérales conformément aux directives ? (exécution de l'obligation de proposer les documents)	Référence à la question
Le soutien des Archives fédérales dans le domaine du versement est-il suffisant pour les services tenus de proposer leurs documents ?	2.1.2b
Les unités administratives connaissent-elles l'obligation de proposer les documents, et des instruments efficaces sont-ils utilisés pour garantir que les services tenus de proposer leurs documents soumettent régulièrement pour archivage leurs documents pertinents pour les affaires ? La proposition régulière des documents qui ne sont plus utilisés en permanence est-elle garantie pour les documents gérés dans les systèmes GEVER ?	2.1.1, 2.1.2a, NUM.2
Les services tenus de proposer leurs documents savent-ils que la totalité des données et informations (pas seulement celles gérées dans les systèmes GEVER) doivent être proposées pour l'archivage ? La proposition régulière des documents qui ne sont plus utilisés en permanence est-elle garantie pour les documents gérés en dehors des systèmes GEVER ?	NUM.8

Le soutien des Archives fédérales dans le domaine du versement est-il suffisant pour les services tenus de proposer leurs documents ?

Les services tenus de proposer leurs documents sont majoritairement satisfaits du soutien des Archives fédérales : la plupart des services sont satisfaits ou plutôt satisfaits du soutien des Archives fédérales pour le versement de documents analogiques (51 sur 56). Leur satisfaction est moindre pour le versement numérique : 20 des 27 services qui ont déjà sollicité l'aide des

Archives fédérales sont satisfaits ou plutôt satisfaits du soutien obtenu. La plupart des services n'ont pas encore d'expérience dans le versement de documents numériques.

Les unités administratives connaissent-elles l'obligation de proposer les documents, et des instruments efficaces sont-ils utilisés pour garantir que les services tenus de proposer leurs documents soumettent régulièrement pour archivage leurs documents pertinents pour les affaires ?

La proposition régulière des documents qui ne sont plus utilisés en permanence est-elle garantie pour les documents gérés dans les systèmes GEVER ?

Dans de nombreux services, des instruments sont disponibles pour garantir le versement des documents dans les délais : la plupart des services ont pris des mesures pour garantir l'annonce des documents qui ne sont plus utilisés en permanence en vue d'un versement. Les responsabilités et les processus sont consignés dans les directives d'organisation.

La responsabilité du versement incombe aux services tenus de proposer leurs documents : en théorie, les Archives fédérales pourraient vérifier la date du dernier versement effectué par un service, mais elles ne le font pas systématiquement. Elles considèrent que la responsabilité appartient aux services tenus de proposer leurs documents. Cette responsabilité est également définie à l'art. 6 LAr.

La majorité des services ne sont pas en mesure de garantir le versement dans les délais des documents issus des systèmes GEVER : la moitié des services ne peut pas garantir entièrement l'annonce dans les délais des documents des systèmes GEVER en vue d'un versement. Cette proportion est encore plus importante si l'on considère le délai de cinq ans applicable depuis le 1^{er} avril 2020 à la place du délai de dix ans. Diverses raisons sont avancées pour expliquer cette situation, comme le manque de ressources au sein de l'office, des problèmes techniques lors du versement de documents gérés dans des systèmes GEVER ou divers obstacles à l'exécution internes à l'office.

Les services tenus de proposer leurs documents disposent encore de grandes quantités de vieux dossiers papier : l'impossibilité des services à pouvoir garantir un versement dans les délais pour les documents analogiques aussi se voit dans la quantité de documents au format papier encore à verser dont disposent de nombreux services. Les principales raisons de ce retard dans les versements sont la charge de travail que représente la préparation du versement et le manque de ressources au sein de l'office pour cette tâche. Les Archives fédérales s'attendent à recevoir encore quelque 37 000 mètres linéaires de documents analogiques. La conséquence pour les Archives fédérales est qu'elles doivent garantir en parallèle le versement de documents dans deux univers (numérique et analogique), ce qui nécessite d'importantes ressources.

Le versement sera plus aisé à l'avenir : tant les Archives fédérales que les services tenus de proposer leurs documents placent de grands espoirs dans le versement de documents numériques via une interface directement intégrée aux systèmes GEVER. Jusqu'à présent, le

versement de documents gérés dans des systèmes GEVER était un processus très lourd. Pour que les attentes soient comblées, il faut toutefois que les directives relatives à la gestion de l'information soient correctement appliquées au quotidien. Comme on ne dispose pas encore d'expérience, il est impossible d'évaluer l'amélioration concrète apportée par cette interface au processus de versement.

Conclusion : *théoriquement, les Archives fédérales pourraient regarder dans leur système d'information archivistique de quand date le dernier versement des services tenus de proposer leurs documents. Elles pourraient ainsi rappeler aux services leur obligation de proposer des documents et attirer leur attention sur le fait qu'ils sont responsables de la gestion de leurs documents numériques. Les Archives fédérales ne procèdent toutefois pas à ces rappels, car l'obligation de proposer les documents relève de la responsabilité des unités administratives.*

La plupart des services disposent d'instruments pour réaliser un versement dans les délais. Néanmoins, la majorité des services ne sont pas en mesure de garantir le versement de tous les documents dans les délais. Cela se voit aussi au grand nombre de fonds analogiques qui sont encore disponibles au sein de l'administration fédérale, alors que la gestion électronique des affaires est très répandue. Ces versements analogiques en retard mobilisent beaucoup de ressources au sein des services tenus de proposer leurs documents, raison pour laquelle aucune ressource n'est disponible dans certains cas pour le versement des documents numériques (gérés dans et en dehors des systèmes GEVER). De la même façon, la gestion parallèle de l'archivage analogique et numérique nécessite aussi d'importantes ressources aux Archives fédérales. D'autres raisons expliquent encore que les services tenus de proposer leurs documents ne soient pas en mesure de garantir entièrement le versement (p. ex. des problèmes techniques lors du versement de documents gérés dans des systèmes GEVER ou des collaborateurs qui ne clôturent pas les dossiers).

Le risque lié à cette situation est que les documents numériques qui ne sont plus utilisés en permanence soient versés en retard et dans des formats de fichiers ne pouvant plus être lus. Puisque les documents ne sont pas versés, les utilisateurs n'y ont en outre pas accès. Le système GEVER standardisé disposera à l'avenir d'une interface qui permettra de procéder plus facilement aux versements. Elle est en cours de développement ; les dernières erreurs techniques sont actuellement corrigées.

Recommandations :

- **R7 – Rappeler le versement :** les Archives fédérales évaluent la faisabilité d'aider les offices à respecter les délais de versement en leur envoyant un rappel après un certain temps et en leur proposant leur soutien.
- **R8 – Résorber les « fonds dormants » :** le lancement d'un projet spécial de mise en conformité visant à accélérer le versement des fonds analogiques dormants de l'administration fédérale est examiné.

Les services tenus de proposer leurs documents savent-ils que la totalité des données et informations (pas seulement celles gérées dans les systèmes GEVER) doivent être proposées pour l'archivage ?

La proposition régulière des documents qui ne sont plus utilisés en permanence est-elle garantie pour les documents gérés en dehors des systèmes GEVER ?

Parallèlement aux documents gérés dans des systèmes GEVER, l'administration fédérale dispose de différents systèmes de classement en dehors des systèmes GEVER (p. ex. applications spécialisées, documents de travail personnels, systèmes de partage de fichiers). Les documents qui s'y trouvent doivent, eux aussi, être proposés aux Archives fédérales et être versés s'ils ont une valeur archivistique.

Le versement de documents gérés en dehors des systèmes GEVER est souvent chronophage : grâce aux directives d'organisation élaborées par les services, on dispose d'une bonne vue d'ensemble du volume de documents gérés en dehors des systèmes GEVER. Le versement de ces fonds demande généralement beaucoup de travail et nécessite souvent des solutions sur mesure.

La majorité des services ne sont pas en mesure de garantir le versement dans les délais des documents gérés en dehors des systèmes GEVER : l'appréciation des services tenus de proposer leurs documents sur leur capacité à garantir le versement dans les délais des documents gérés en dehors de systèmes GEVER est encore un peu plus critique que pour le versement de documents issus de systèmes GEVER. Cela tient bien moins d'un « oubli » de ces fonds que de la charge de travail que cela requiert et du manque de ressources pour les versements.

Des solutions individuelles sont nécessaires pour le versement des documents des applications spécialisées : le problème majeur pour ces fonds, en particulier les documents numériques, est qu'ils requièrent toujours des solutions sur mesure, ce qui implique généralement une charge de travail importante lors du premier versement effectué depuis l'application. Il n'est en outre pas possible de mettre en place une routine et la standardisation des processus pour le versement de ces documents est limitée. Les applications utilisées au sein de l'administration fédérale sont très nombreuses, ce qui entraîne une charge de travail importante pour les Archives fédérales comme pour les services tenus de proposer leurs documents.

Conclusion : le versement de fonds gérés en dehors des systèmes GEVER est bien souvent un processus fastidieux. Il n'est dès lors pas étonnant que la plupart des services ne soient pas en mesure de garantir le versement de tous les documents dans les délais. Le fait que le versement de documents analogiques et numériques gérés dans des systèmes GEVER mobilise aussi certaines ressources vient encore ajouter au problème, car ces versements sont souvent traités en priorité. La charge de travail importante pour le versement de documents à partir d'applications spécialisées est intrinsèquement liée aux caractéristiques de ces applications. En cas de retard dans le versement, les documents risquent de ne plus être lisibles au moment de l'archivage. Les ressources nécessaires lors du premier versement peuvent être réduites si les services tenus de

proposer leurs documents réfléchissent déjà à l'archivage lors de l'introduction de nouvelles applications spécialisées et intègrent éventuellement les modules d'archivage ou les interfaces de versement nécessaires.

Recommandation :

- **R9 – Prévoir l'archivage dans les applications spécialisées :** des mesures pour garantir la conception et la réalisation d'instruments pour l'archivage de données pertinentes pour les affaires lors du développement de nouvelles applications spécialisées sont étudiées.
- Les recommandations formulées pour les documents issus des systèmes GEVER sont également valables pour les documents gérés en dehors des systèmes GEVER (voir R7 (Rappeler le versement) et R8 (Résorber les « fonds dormants »)).

8 Garantir la conservation et la sécurité des archives – aspects particuliers

8.1 Introduction

8.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les documents versés (archives) sont conservés sous une forme lisible pour une durée indéterminée et ne sont pas endommagés. Les archives doivent également être protégées contre la soustraction ou l'accès non autorisé par des tiers (sécurité des données).

Organisation prévue et compétences : la sécurisation des archives dans les Archives fédérales incombe aux Archives fédérales (art. 4, al. 1 et art. 17, al. 3, LAr), lesquelles doivent prendre les mesures de conservation et de protection appropriées. En outre, la lisibilité permanente des archives numériques doit être assurée par leur conversion et leur migration vers des formats utilisés par les applications courantes du moment. La protection contre l'accès non autorisé aux archives doit également être garantie tant sur le plan organisationnel que technique.

Remarque : l'étape du processus relative à la sécurisation des documents, et ses aspects techniques en particulier, n'ont pas été évalués. L'analyse se concentre sur certains aspects particuliers.

8.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation cherche à déterminer si les mesures de protection des Archives fédérales répondent aux exigences légales auxquelles sont soumis les services versants en matière de protection des données contre l'accès non autorisé¹⁸. Ce chapitre traite notamment de la question des informations classifiées en vertu du droit de la protection des données.

Ce chapitre s'appuie sur une analyse du droit et sur les informations fournies par les acteurs (Archives fédérales, enquête et entretiens avec les services tenus de proposer leurs documents, enquête auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents).

¹⁸ S'agissant des services procédant à un archivage autonome, cette question n'a pas été abordée (voir AUTO.4).

8.2 Respect du niveau de protection requis par la loi

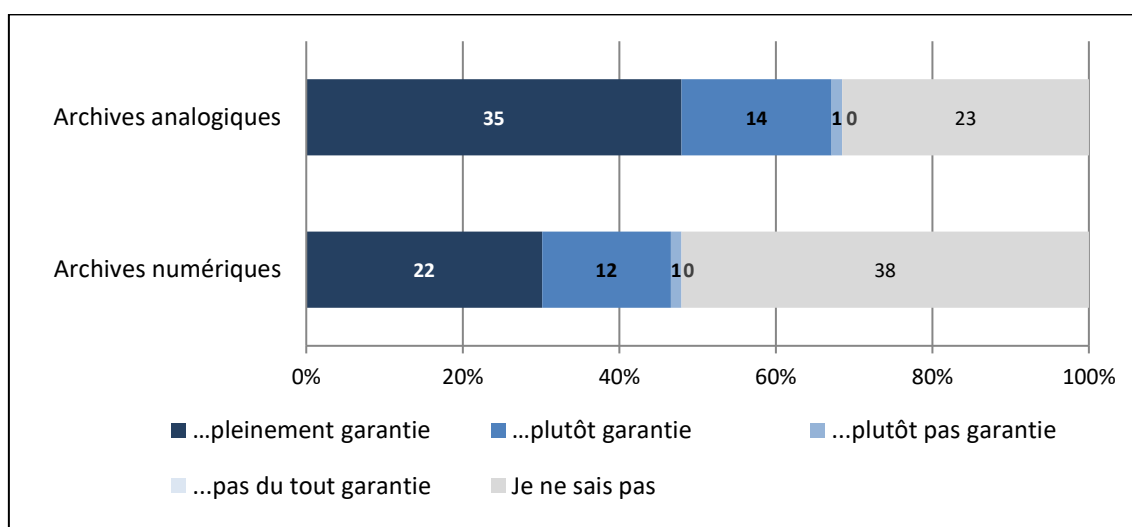
8.2.1 Remarques sur la pratique des Archives fédérales

S'agissant de la protection des archives, les Archives fédérales ont mis en place des mesures de sécurité au niveau des bâtiments. En outre, sur la base d'une législation spéciale, certains fonds analogiques sont conservés dans des locaux soumis à des conditions d'accès plus strictes. La numérisation constitue une autre mesure de protection contre la perte de documents. En effet, la mise à disposition des documents sous forme de copie numérique uniquement, et non plus sous forme physique, permet de préserver l'intégrité des dossiers analogiques. Pour se protéger contre l'accès non autorisé à des données stockées numériquement (sécurité des données), les Archives fédérales font appel aux services de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), lesquels n'ont pas été analysés dans le cadre de l'évaluation.

8.2.2 Avis des services soumis à l'obligation d'archivage

Questionnaire V : la majorité des **services tenus de proposer leurs documents** estiment que la protection des archives analogiques et numériques au sein des Archives fédérales est pleinement garantie ; la quasi-totalité des autres estiment qu'elle est plutôt garantie (Illustration 8-1). Seul un service exprime des doutes. Une proportion relativement élevée des services interrogés n'a pas pu se prononcer sur ce point. Pour leur part, 14 des 15 **services qui archivent eux-mêmes leurs documents** interrogés qualifient la protection de leurs archives de « pleinement garantie » ; un la qualifie de « plutôt garantie » (question 18). Cet aspect n'a pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie.

Illustration 8-1 : Questionnaire V – Protection des archives contre les accès non autorisés aux AFS



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 21 : « Selon vous, dans quelle mesure les AFS garantissent-elles la protection de vos archives contre les accès non autorisés ? La protection est... »

Trois services soumis à l'obligation d'archivage indiquent que la protection des accès aux Archives fédérales ne satisfait pas aux exigences légales en matière de sécurité et de protection des données des fonds qu'ils versent (questions 22 et 23).

- *Données personnelles sensibles* : un service déplore que les documents classés selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles puissent faire l'objet d'une recherche par nom dans les Archives fédérales. Ce sujet est traité au chapitre 10.
- *Informations classifiées* : un service se montre critique envers le traitement des données classifiées par les Archives fédérales. Conformément à l'ordonnance concernant la protection des informations (OPrI), leur accès est limité à un groupe restreint de personnes – une restriction qui ne serait néanmoins pas garantie pour les archives numériques conservées aux Archives fédérales. Cette question est traitée à la section 8.3.
- *Documents d'affaires à protéger en vertu de dispositions spéciales* : un service en charge de la surveillance d'entreprises privées, tenu de conserver et archiver des documents d'affaires, constate que diverses normes juridiques spéciales qui exigent la protection de ces documents ne sont pas respectées. Il déplore que leur protection en vertu de l'art. 12 LAr ne soit pas absolue et que les demandes de consultation soient soumises à une simple pesée d'intérêts, conduisant à un risque résiduel de divulgation d'informations protégées à des tiers. Cette question se rapporte à la problématique des délais de protection et de l'accès (traitée aux chapitres 9 et 11).

8.3 Traitement des documents classifiés

8.3.1 Bases légales

Droit de la protection des données : classification et chiffrement des informations sensibles

Si les intérêts du pays l'exigent, les informations de la Confédération et de l'Armée peuvent être classifiées pour assurer leur protection. À cette fin, l'ordonnance concernant la protection des informations fixe des échelons de classification, des prérequis et des limites pour leur traitement. Selon l'art. 3, let. c, OPrI, le traitement comprend explicitement l'archivage.

L'OPrI distingue les informations secrètes, confidentielles et internes par ordre décroissant de protection. Les informations secrètes et confidentielles doivent être chiffrées durant leur stockage et leur transmission (art. 18 OPrI et son annexe).

Les classifications ne doivent être maintenues que tant que l'intérêt à la protection existe effectivement, et doivent être limitées dans le temps s'il est probable que l'intérêt à maintenir la protection vienne à disparaître (art. 9 OPrI). La classification des informations secrètes et confidentielles doit être revue au moins tous les cinq ans et dans le cadre de l'obligation de les proposer aux Archives fédérales (art. 14 OPrI). Conformément à l'ordonnance GEVER, l'obligation de proposer les documents intervient au plus tard cinq ans après l'ajout du dernier document au dossier.

Archivage de documents classifiés

Conformément à l'art. 17 OPrI, l'archivage des documents classifiés est régi par les dispositions de la législation sur l'archivage. Par conséquent, celle-ci prévaut. Si la définition de normes de sécurité propres aux services versants n'est pas exclue pour autant, celles-ci n'auront toutefois qu'un caractère subsidiaire et ne pourront être en contradiction avec la législation sur l'archivage.

La LAr et l'OLAr ne se prononcent pas sur l'archivage des documents classifiés. L'archivage ne modifie donc pas la classification existante des documents versés, et celle-ci n'affecte pas l'obligation de verser des documents dès lors qu'ils ne sont plus nécessaires. Les documents archivés restent donc provisoirement classifiés si le service versant ne conclut pas, au moment de leur versement, que le besoin de protection n'existe plus.

Durée de la classification pendant l'archivage

Selon le message relatif à la LAr, la classification est considérée comme caduque après l'expiration du délai de protection, sauf disposition dérogatoire préalable (FF 1997 850, commentaires relatifs à l'art. 12 LAr). Toutefois, ce constat s'appuie sur deux ordonnances qui ne sont plus en vigueur.

Des délais de protection prolongés au sens de l'art. 12 LAr peuvent être accordés – entre autres – pour des raisons similaires à celles d'une classification (intérêts nationaux). Cependant, il résulte de l'indépendance de la classification et de l'archivage que les documents classifiés ne bénéficient pas automatiquement de délais de protection prolongés.

Accès aux documents classifiés

La LAr reste muette sur l'accès aux documents classifiés. Néanmoins, ce silence ne signifie pas que les documents classifiés sont entièrement inaccessibles pendant la période de protection. Au contraire, l'accès aux informations classifiées est réglementé par les art. 9 à 16 LAr, qui s'appliquent également aux autres types d'informations. Pour sa part, le Tribunal fédéral a souligné que la classification n'affectait pas le statut des documents soumis à la LTrans : « Les échelons de classification comme « interne », « confidentiel » ou « secret » (voir art. 4 et suivants de l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des

informations de la Confédération ; ordonnance concernant la protection des informations ; OPrI ; RS 510.411) n'excluent donc pas en soit un accès. Tout au plus, à condition que l'objectif de protection et les critères utilisés soient clairs et cohérents, ils peuvent indiquer un intérêt pour le secret (voir BEAT RUDIN, *Klassifikation : eine Etiketete "für alles"?* (*Classification : une étiquette pour tout ?*, en allemand uniquement), in : digma 2015, p. 100 ss.). Toutefois, le secret en tant que tel doit pouvoir s'appuyer sur une clause d'exception au sens des art. 7 ss. LTrans. L'accès ne peut être limité que dans la mesure où les conditions pertinentes sont remplies » (arrêt 1C_122/2015, 18 mai 2016, consid. 2.3, citation librement traduite ; arrêt disponible uniquement en allemand). Logiquement, ce raisonnement s'applique par analogie à l'accès aux documents soumis à la LAr. À cela s'ajoute que l'art. 14, al. 2, du projet de loi sur la sécurité de l'information (FF 2017 2907) prévoit expressément que l'accès aux informations classifiées sera réglementé par la LAr.

Pas de chiffrement des documents classifiés dans les Archives fédérales

Les Instructions concernant l'obligation de proposer les documents édictées par les Archives fédérales traitent la question du chiffrement des documents numérisés classifiés¹⁹. Selon l'art. 10, al. 1, les documents classifiés doivent être décodés avant d'être versés. Comme l'ordonnance concernant la protection des informations mentionne explicitement la primauté de la législation sur l'archivage, cette instruction prime l'obligation de chiffrement au sens de l'art. 18 OPrI. Les Archives fédérales ne doivent donc respecter les règles de traitement énumérées à l'art. 18 OPrI et dans son annexe que dans la mesure où elles sont compatibles avec la législation sur l'archivage.

8.3.2 Pratique

Au cours des entretiens, les **services tenus de proposer leurs documents** ont été interrogés sur leur manière de traiter les documents classifiés pendant l'archivage. Selon les réponses reçues, aucun service ne fait un lien automatique entre la classification et la durée du délai de protection. La présence ou l'absence d'une classification est parfois considérée comme une indication qu'une prolongation du délai de protection doit être examinée ou au contraire qu'elle n'a pas lieu d'être.

Au cours des entretiens, deux services ont indiqué ne pas verser les documents classifiés avant leur déclassification, évitant ainsi un déchiffrement prématuré. Un service a relevé que le versement aux Archives fédérales a pour conséquence que tous les collaborateurs de cette entité ont théoriquement accès aux documents concernés, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la classification de limiter au maximum le nombre de personnes ayant un droit d'accès.

¹⁹ Instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales

Toutefois, cette pratique n'est pas compatible avec les exigences légales selon lesquelles le délai de versement dépend du fait que les documents soient ou non encore d'utilité.

Les **Archives fédérales** agissent conformément à leurs instructions et exigent que les documents classifiés soient décodés lors de leur versement, ou que la clé soit fournie. Les documents sont archivés sous forme décodée et, en matière de protection d'accès, sont traités de la même manière que les autres documents soumis au même délai de protection. L'accès au public est refusé. Les archives numériques sont sauvegardées dans un domaine distinct, bénéficiant d'une protection supplémentaire, au sein du réseau fédéral. Le niveau de protection est équivalent à celui du chiffrement.

La raison invoquée par les Archives fédérales pour le décodage est l'impossibilité à ce jour de gérer les documents chiffrés d'une manière qui convienne à l'archivage à long terme. Elles indiquent suivre les développements technologiques et estiment qu'un chiffrement des archives devrait être possible dans le futur.

Dans son message relatif à la loi sur la sécurité de l'information (LSI), le Conseil fédéral a également annoncé qu'il examinerait le niveau de protection : « Les organes chargés de la planification de la mise en œuvre de la LSI examineront en collaboration avec les Archives fédérales si les mesures de protection organisationnelles et techniques prévues par la LAr suffisent ou si elles doivent être adaptées » (FF 2017 2833).

8.4 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

3.1.2 Les Archives fédérales sécurisent-elles suffisamment les documents analogiques et numériques pour répondre à toutes les exigences légales pertinentes (par exemple LPD, OPrI) ?

Les services soumis à l'obligation d'archivage considèrent que la protection de leurs dossiers est largement garantie : dans la mesure où ils sont en mesure de se prononcer, la plupart des services tenus de proposer leurs documents estiment que la protection de leurs documents contre l'accès non autorisé au sein des Archives fédérales est pleinement ou plutôt garantie. Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents considèrent également remplir leur mission dans ce domaine. Les dispositions de sécurité des archives n'ont pas été abordées en profondeur dans l'évaluation.

Quelques services déplorent que la sécurité ne réponde pas à toutes les exigences légales : trois services tenus de proposer leurs documents ont déploré, pour différentes raisons, que les Archives fédérales ne sécurisent pas leurs documents conformément aux bases légales applicables. S'agissant des critiques relatives à la protection des données, le chapitre 10.3 fournit de plus amples informations. La question des délais de protection et de l'accès, qui fait elle aussi l'objet de critiques, est traitée aux chapitres 9 et 11. Enfin, le déchiffrement des

données classifiées (voir la réponse aux prochaines questions d'évaluation (NUM.6 et OPRI.1)) constitue également un point critique.

OPRI.1 : La coordination entre la LAr et l'ordonnance concernant la protection des informations (RS 510.411, OPrI) est-elle satisfaisante ? L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique ?

NUM.6 : La LAr répond-elle aux exigences de protection des différentes catégories de délais de protection des documents d'archives, même à l'ère numérique (p. ex. nécessité de chiffrer les documents d'archives) ?

L'interaction avec l'OPrI n'est pas sans accrocs : les services sont conscients que la classification n'entraîne pas automatiquement un délai de protection prolongé et, selon eux, les délais ne sont effectivement pas systématiquement prolongés. La pratique (légitime) des Archives fédérales consistant à n'archiver les documents classifiés que sous forme décodée suscite des résistances, du moins de la part de certains services. Pour éviter le déchiffrement pendant la période de classification, ces services ne transfèrent pas les documents numériques aux Archives fédérales avant leur déclassification. Cette pratique peut entraîner le non-respect de l'obligation de versement prévue par l'ordonnance GEVER, qui stipule que les documents doivent être versés aux Archives lorsqu'ils ne sont plus nécessaires (au plus tard cinq ans après le dernier ajout au dossier).

Les Archives fédérales considèrent que les documents classifiés bénéficient d'une protection équivalente : les Archives fédérales ne protègent pas les données classifiées pendant le délai de protection par le biais du chiffrement, mais de la même manière que tous les autres documents, car elles considèrent que ces mesures de protection sont suffisantes et équivalentes. Elles partent toutefois du principe que le chiffrement des documents d'archives devrait être possible à l'avenir. Pour sa part, le Conseil fédéral prévoit d'examiner le niveau de protection des documents classifiés conservés aux Archives fédérales avec les parties prenantes.

Conclusion : certains services ne confient pas de données classifiées aux Archives fédérales parce qu'ils estiment que leur protection n'y est pas garantie ou parce qu'ils considèrent que le nombre de personnes autorisées à accéder aux données est trop important (en principe, les collaborateurs des Archives fédérales ont un droit d'accès). Leurs réticences s'expliquent principalement par le fait que les Archives fédérales n'archivent pas encore ces documents sous forme chiffrée. En conséquence, ces services enfreignent actuellement, au moins potentiellement, les délais de versement prescrits. Comme les documents qui n'ont pas été versés ne sont pas accessibles pour la recherche à l'aide d'outils de recherche ou pour consultation au sens de la LAr, ces pratiques constituent une entrave à la transparence. Dans ce contexte, l'intention du Conseil fédéral d'analyser plus en détail la question de la protection adéquate des données classifiées dans les Archives fédérales dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la protection de l'information (FF 2017 65) est à saluer. L'objectif doit être de trouver une solution qui soit acceptée par les services versants, sans pour autant entraver le droit d'accès prévu par la LAr

pour des motifs techniques ou organisationnels ou en raison des coûts du traitement des demandes.

Recommandation :

- ***R10 – Protection des documents classifiés :*** la protection des documents classifiés numérisés qui sont archivés doit être revue et, si nécessaire, améliorée. La classification des documents qui ne sont plus requis de manière permanente ne doit plus entraîner de retard de versement ou d'autres restrictions d'accès.

9 Déterminer les délais de protection

9.1 Introduction

9.1.1 But, organisation et compétences

But : le principe de la libre consultation des archives après l'expiration du délai de protection tel que défini à l'art. 9 LAr vise à garantir que les documents archivés sont soumis à un délai de protection approprié selon la LAr. Selon le Conseil fédéral, le délai de protection a pour but d'établir « un équilibre convenable entre le droit d'accès aux archives, d'une part, et les droits destinés à protéger la personnalité humaine, les intérêts de l'État et une gestion efficace, d'autre part » (FF 1997 836).

Le délai de protection ne constitue donc pas une période de blocage absolue : la consultation pendant qu'il court est possible sur demande avec l'autorisation du service tenu de proposer ses documents (voir chapitre 11). Après l'expiration du délai de protection, les documents sont librement accessibles.

Organisation prévue et compétences : le délai de protection est déterminé dans le cadre du versement des documents. Le service tenu de proposer ses documents l'inscrit dans les métadonnées des dossiers. En règle générale, ce délai est de 30 ans (art. 9, al. 1, LAr). En outre, la LAr prévoit des documents avec un délai de protection prolongé ou, au contraire, sans délai de protection :

- *Documents déjà publics* : les documents qui étaient dans le domaine public avant leur versement doivent rester librement accessibles, c'est-à-dire qu'ils ne sont soumis à aucun délai de protection (art. 9, al. 2, LAr). Il incombe à la personne qui souhaite consulter les documents de prouver qu'ils sont publics (art. 15, al. 2, OLAr).
- *Protection de la personnalité* : le service tenu de proposer ses documents doit analyser les documents classés selon des noms de personnes afin de déterminer s'ils contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité. Le cas échéant, le délai de protection est généralement de 50 ans (art. 11 LAr).
- *Intérêts de protection publics ou privés* : des délais de protection prolongés en raison d'intérêts publics ou privés prépondérants (art. 12 LAr) peuvent s'appliquer à des catégories entières d'archives (art. 12, al. 1, LAr) ou à des dossiers individuels (art. 12, al. 2, LAr). En règle générale, le délai prolongé est de 50 ans (art. 14, al. 2, OLAr). Les délais de protection prolongés pour des catégories entières d'archives sont déterminés par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance conformément à l'art. 12, al. 1, LAr (la liste des catégories concernées figure à l'annexe 3 de l'OLAr). Conformément à l'art. 14, al. 5, OLAr, les modifications de cette liste relèvent de la compétence du Département fédéral de l'intérieur.

La LAr et l'OLAr reposent sur le principe de délais de protection fixés pour l'ensemble d'une affaire ou d'un dossier (art. 10 LAr, art. 13 OLA). Pour l'unité du dossier, voir notamment le chapitre 14.

9.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

Les questions traitées dans l'évaluation visent à déterminer si l'attribution des délais de protection est effectuée de manière uniforme et si le principe de la libre consultation et les intérêts légitimes de protection sont équilibrés. En l'espèce, l'évaluation cherche à comprendre si l'attribution de délais de protection prolongés est bien documentée et proportionnée et si le processus d'attribution présente des difficultés. L'analyse a pour objet de déterminer si les dispositions légales existantes sont suffisantes. La phase approfondie de l'évaluation s'est concentrée sur les délais de protection prolongés en vertu de l'art. 12 LAr. Il convient de noter qu'il n'a pas été possible de procéder à une analyse juridique de la proportionnalité sur la base d'études de cas ; cela aurait en effet nécessité l'accès aux dossiers concernés et aurait dépassé le cadre de l'évaluation. L'évaluation s'est donc concentrée sur les éléments de procédure et les avis des acteurs impliqués.

L'évaluation s'est également penchée sur le traitement des documents déjà publiés (pas de délai de protection, art. 9, al. 2) et a cherché à savoir si l'octroi de délais de protection prolongés était suffisamment transparent pour le public. En outre, l'évaluation a également cherché à déterminer dans quelle mesure les responsabilités prévues par la loi sont respectées lors de la détermination de délais de protection prolongés au sens de l'art. 12 LAr. En guise d'introduction, la proportion des fonds des Archives fédérales constituée de documents au bénéfice d'un délai de protection prolongé est présentée.

Ce chapitre s'appuie sur des informations provenant des acteurs concernés (Archives fédérales, enquête et entretiens avec les services tenus de proposer leurs documents, enquête et entretiens avec les utilisateurs des Archives fédérales, enquête auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents) et sur des données statistiques des Archives fédérales.

9.2 Proportion de délais de protection prolongés dans les fonds des Archives fédérales

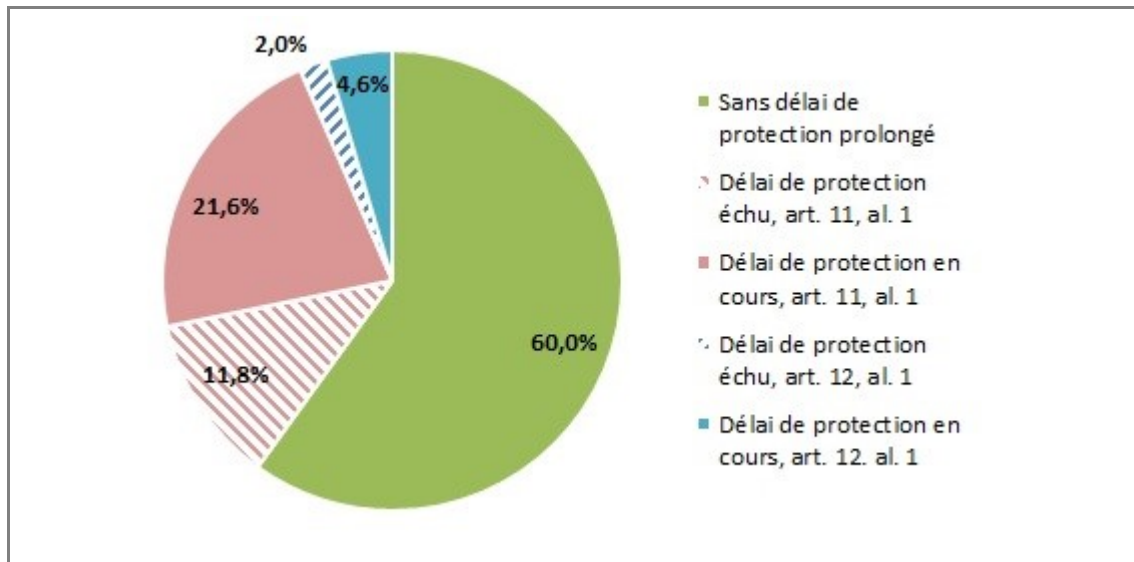
Les archives sous protection étendue constituent une part importante du fonds des Archives fédérales. En 2019, 4,59 millions de dossiers étaient archivés aux Archives fédérales. Un peu plus d'un sur quatre bénéficiait d'un délai de protection prolongé (26,2 % ; Illustration 9-1). Si l'on y ajoute les dossiers dont le délai de protection a expiré, il apparaît qu'au total, 40 % de l'ensemble des dossiers versés aux Archives fédérales ont fait l'objet d'un délai de protection prolongé.

La protection étendue existe principalement pour les dossiers classés selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité

(art. 11, al. 1, LAr ; soit actuellement 21,6 % de l'ensemble des dossiers). En 2019, 4,6 % des dossiers étaient protégés en vertu de l'art. 12, al. 1, LAr (intérêt public ou privé prépondérant). En outre, 943 dossiers individuels font l'objet d'une protection étendue en vertu de l'art. 12, al. 2.

Il existe de grandes différences entre les départements : le DFJP est, de loin, le plus grand contributeur de dossiers soumis à un délai de protection prolongé, suivi du DDPS et du DFAE. Ces départements sont également ceux qui archivent le plus de dossiers dans les Archives fédérales (Illustration 9-2). Parmi les dossiers bénéficiant d'un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 12, al. 2, 91,3 % proviennent de la FINMA (liste des Archives fédérales, état au 20.7.2020²⁰).

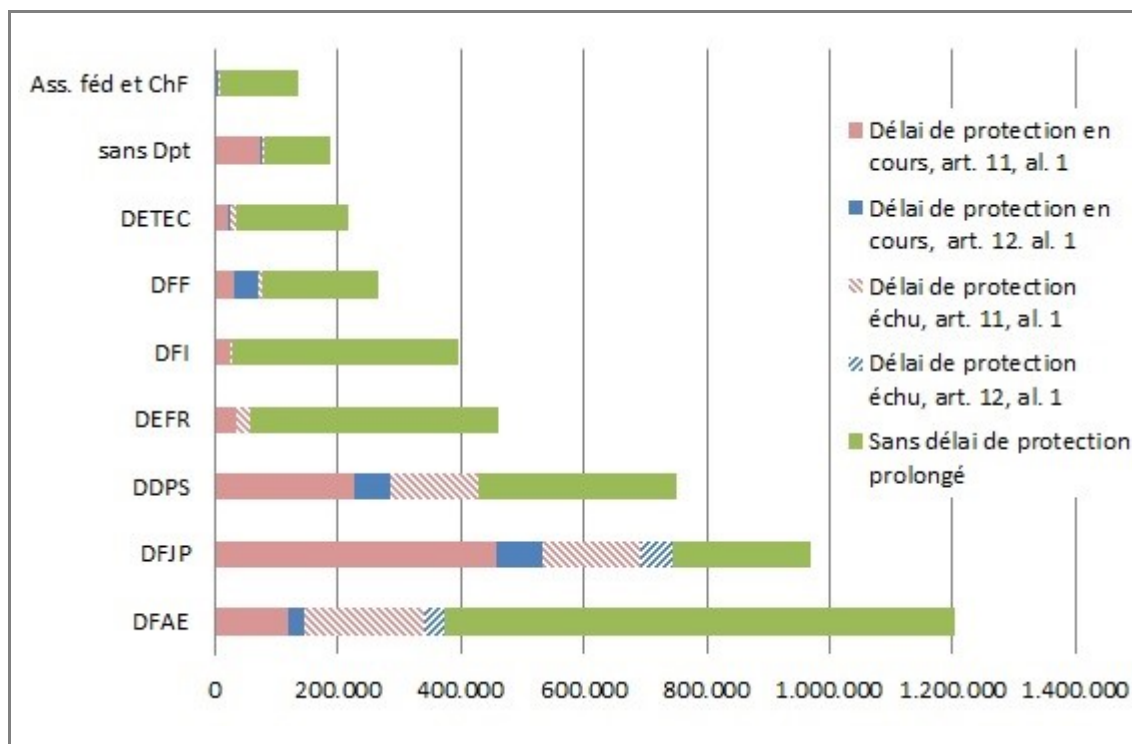
Illustration 9-1 : Proportion de dossiers avec et sans délai de protection prolongé



Source : AFS, système d'information archivistique (état au 3 décembre 2019)

²⁰ Cf. <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home/archivage/versement-de-documents.html> (consulté le 31.8.2020).

Illustration 9-2 : Proportion de dossiers avec et sans délai de protection prolongé, par département



Source : AFS, système d'information archivistique (état au 3 décembre 2019)

9.3 Compétence pour déterminer des délais selon l'art. 12 LAr

9.3.1 Pratique actuelle

Conformément à la pratique actuelle, les services versants signalent tous les fonds soumis à un délai de protection spécial aux Archives fédérales au moyen d'un formulaire spécifique²¹, lequel s'applique aux fonds soumis à un délai de protection prolongé selon l'art. 11, al. 1, LAr (données personnelles sensibles – 50 ans), aux fonds au sens de l'art. 9, al. 2, LAr (déjà publics – pas de délai de protection) et aux fonds au sens de l'art. 12, al. 1 et 2.

Les délais de protection prolongés en vertu de l'art. 12, al. 2, ne font pas l'objet d'une demande, mais d'un signalement. Cette notification décrit le fonds de manière détaillée et comprend un exposé des motifs dans lequel le service concerné explique pourquoi des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent à la divulgation après seulement 30 ans. Il ressort des rapports explicatifs sur les adaptations de l'annexe 3 à l'OLAr que les Archives fédérales procèdent à un examen formel des justifications apportées.

²¹ Formulaire des Archives fédérales : *Meldung von Unterlagen mit besonderer Schutzfrist und öffentlich zugänglichen Unterlagen* (Informations sur les documents soumis à un délai de protection spécial et sur les documents accessibles pour le public, en allemand uniquement)

Selon les informations fournies par le personnel des Archives fédérales, celui-ci examine les justifications fournies par les services versants pour en déterminer le caractère probant et, si nécessaire, demande des explications supplémentaires, sans toutefois consulter les documents. Les Archives fédérales s'efforcent par exemple de garantir que les services versants s'appuient sur une base juridique pour prolonger un délai de protection. Elles s'attachent également à proposer des solutions permettant de protéger uniquement les documents qui doivent l'être. Les Archives fédérales indiquent également qu'elles attirent l'attention des services versants sur le fait que la prolongation d'un délai de protection se fait sous leur responsabilité car il leur incombe aussi d'assumer les éventuelles conséquences d'un débat public portant sur des délais de protection excessifs. Les Archives fédérales relèvent enfin qu'une intervention trop ferme réduirait l'incitation des services concernés à verser leurs documents dans les délais.

9.3.2 Perspective juridique

La pratique actuelle, qui transfère de fait au service versant le pouvoir de prolonger des délais de protection pour des catégories entières de documents sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants, n'est pas conforme aux dispositions de la LAr et de l'OLAr. Dans son message relatif à la LAr, le Conseil fédéral a justifié comme suit la compétence du Conseil fédéral en matière de prolongation des délais de protection : « Il est judicieux que ce soit au Conseil fédéral de fixer ces délais extraordinaires afin de garantir que cette disposition ne sera vraiment appliquée qu'en cas de besoin » (FF 1997 849).

9.3.3 Avis des acteurs

Services versants : l'enquête a montré que les services versants sont généralement satisfaits du soutien apporté par les Archives fédérales dans la définition des délais de protection (38 satisfaits ; 11 plutôt satisfaits ; 2 plutôt insatisfaits ; 22 n'ont pas demandé de soutien ou n'ont pas répondu). Lors des entretiens, trois services versants ont également fait état de divergences d'opinions avec les Archives fédérales. Une difficulté potentielle pour motiver un délai de protection selon l'art. 12, al. 2 de manière intelligible réside dans le fait que la justification elle-même ne doit contenir aucun contenu sensible.

Archives fédérales : le personnel des Archives fédérales interrogé est conscient que la procédure actuelle n'est pas conforme aux bases légales. Il estime que la voie de l'ordonnance prévue par la loi (y compris la consultation obligatoire des offices) est inadaptée et que la responsabilité confiée au DFI par l'OLAr de modifier son annexe 3 doit être relativisée. Enfin, il relève la pertinence de confier la compétence de prolonger un délai de protection au service versant, car celui-ci en assume les conséquences et est le seul à connaître le contenu des dossiers protégés.

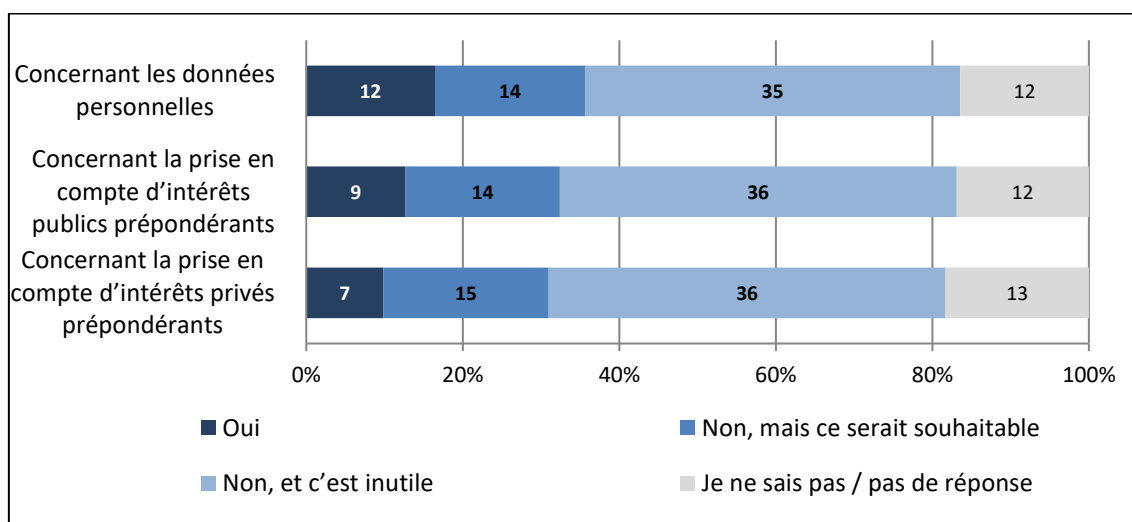
9.4 Cohérence et proportionnalité des délais de protection prolongés

9.4.1 Pratique des services versants

En matière de pratique des services versants, la disponibilité de directives internes et la compétence pour fixer des délais de protection prolongés ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Une minorité de services précisent les critères légaux de fixation des délais de protection au moyen de directives internes ou d'aides à la décision (Illustration 9-3). S'agissant de la protection des documents selon l'art. 11, al. 1, LAr (données personnelles), cette proportion est d'un sur cinq – elle est encore inférieure pour les autres documents dignes de protection. Environ un quart des services indiquent que de tels outils de travail seraient nécessaires. Parmi les services ayant participé à un entretien, aucun ne dispose de telles directives ou bases décisionnelles. Seuls quelques services se sont prononcés sur cette question. À une exception près, ils constatent que le délai de protection peut être clairement déduit de la LAr, de l'OLAr ainsi que des bases légales spéciales qui leur sont applicables.

La compétence pour définir un délai de protection prolongé varie. Les services interrogés ont mentionné les modèles suivants : service juridique, unité responsable de la gestion de l'information, unité responsable de la catégorie de documents concernée et direction de l'unité concernée. Souvent, au moins deux de ces fonctions sont impliquées dans la décision. Une comparaison des départements montre que le degré de centralisation varie. Par exemple, alors que l'un vérifie les délais de protection proposés par les offices qui dépendent de lui sur la base des instruments de recherche, d'autres laissent les différents services agir de manière autonome.

Illustration 9-3 : Questionnaire V – Directives internes précisant les critères relatifs aux délais de protection



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 27 : « Votre service dispose-t-il de directives internes ou de bases décisionnelles précisant les critères de prolongation des délais ? »

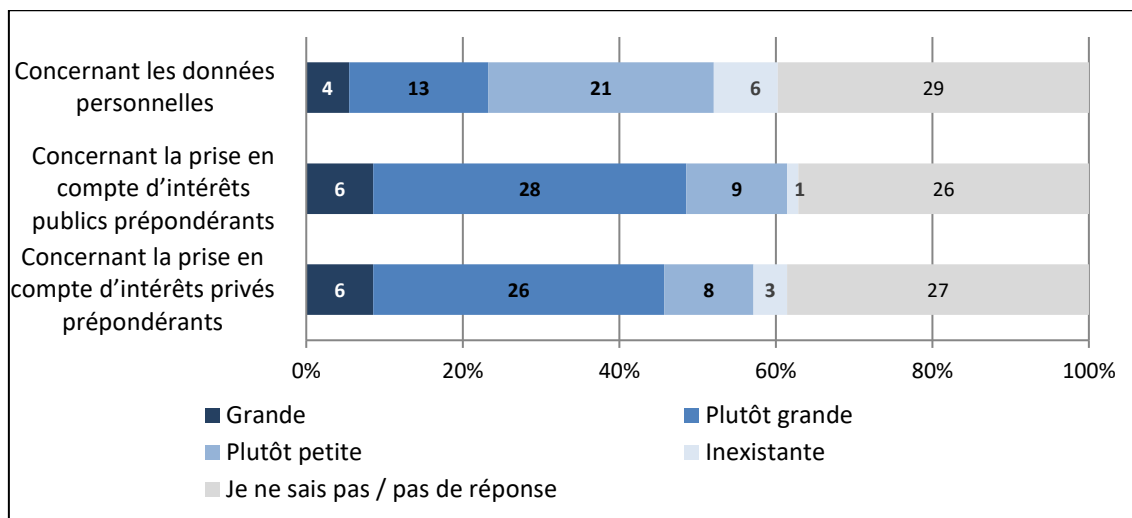
En règle générale, les délais de protection fixés conformément à l'art. 12, al. 1, LAr sont figés. Depuis 2016, comme le montrent l'annexe 3 de l'OLAr et les rapports explicatifs qui l'accompagnent, seules deux modifications ont été effectuées. La première émane de la Chancellerie fédérale qui, à compter du 1^{er} janvier 2019, a réduit de 50 à 30 ans le délai de protection des documents du Conseil fédéral qu'elle verse aux archives, une décision qui a diminué le nombre de dossiers soumis à un délai de protection prolongé d'environ 39 000 unités. Dans un communiqué de presse, le Conseil fédéral a justifié cette décision par une diminution du travail lié au traitement des demandes de consultation et par une meilleure transparence, notamment pour les milieux scientifiques²². L'autre cas est une extension du délai de protection de 50 à 80 ans pour les documents du Service de renseignement de la Confédération (SRC) à partir du 1^{er} janvier 2018. Cette décision repose sur un amendement à l'ordonnance sur le renseignement (ORens).

9.4.2 Avis des services soumis à l'obligation d'archivage

Un nombre relativement élevé de **services versants** n'a pas répondu à la question relative à la marge d'interprétation des art. 11 et 12 (Illustration 9-4). Une explication probable réside notamment dans le fait que, dans certains services, les délais de protection prolongés jouent un rôle secondaire. Une large majorité des services ayant répondu ont indiqué que la marge d'interprétation en matière de protection des intérêts publics ou privés (art. 12 LAr, concrétisé dans l'art. 14, al. 3 et 4, OLAr) était au moins « plutôt grande ». En revanche, seul un quart partage cet avis pour les dossiers contenant des données personnelles (art. 11, al. 1, LAr).

²² Communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.12.2017 :

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-69318.html> (consulté le 30.9.2020)

Illustration 9-4 : Questionnaire V – Marge d'interprétation régissant le prolongement du délai de protection

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 26 : « Quelle est la marge d'interprétation des dispositions légales régissant le prolongement du délai de protection ? La marge d'interprétation est... »

L'appréciation des **services procédant à un archivage autonome** rejoint celle des services versants. Environ un service sur deux considère que la marge d'interprétation est suffisante pour ce qui concerne les intérêts publics et privés de protection au sens de l'art. 12 LAr. Un seul partage cet avis s'agissant des données personnelles au sens de l'art. 11 LAr (question 22).

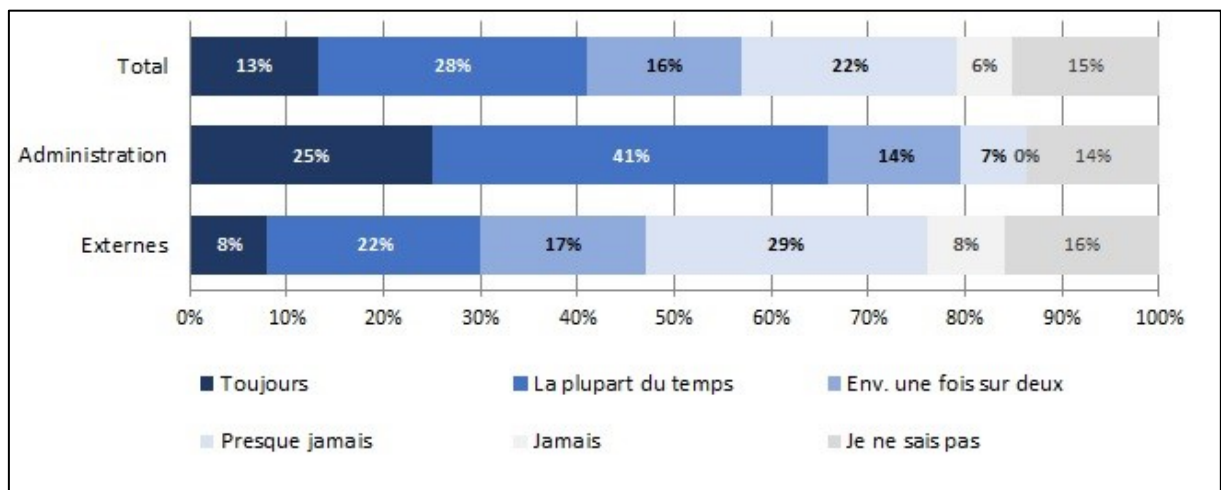
Les entretiens avec les services versants se sont concentrés sur la prolongation des délais de protection au sens de l'art. 12, al. 1, LAr. Leur fréquence varie considérablement selon les services interrogés. Trois d'entre eux ont indiqué n'avoir fourni (pratiquement) aucun document de ce type. Les entretiens ont également révélé des appréciations divergentes sur la question de savoir si la prolongation d'un délai de protection sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants découle toujours sans ambiguïté des bases légales. Toutefois, la majorité des répondants saluent la marge d'interprétation existante, une opinion qui ressort également de certains commentaires apportés au questionnaire écrit. Ils estiment en effet qu'elle permet d'interpréter les concepts juridiques abstraits de la loi et de l'ordonnance en fonction du cas particulier qui se présente. Certaines personnes interrogées ont relevé que la marge d'interprétation pouvait également entraîner des problèmes et/ou ont suggéré que des directives plus concrètes soient mises à disposition en tant qu'aide à la décision.

9.4.3 Avis des utilisateurs

28 % des utilisateurs des Archives fédérales ayant participé à l'enquête ont déjà essayé de consulter des documents dont le délai de protection est prolongé. Leur appréciation des délais de protection est hétérogène (Illustration 9-5). 13 % des répondants considèrent qu'ils sont toujours proportionnés, et 28 % qu'ils le sont la plupart du temps. À l'inverse, un groupe

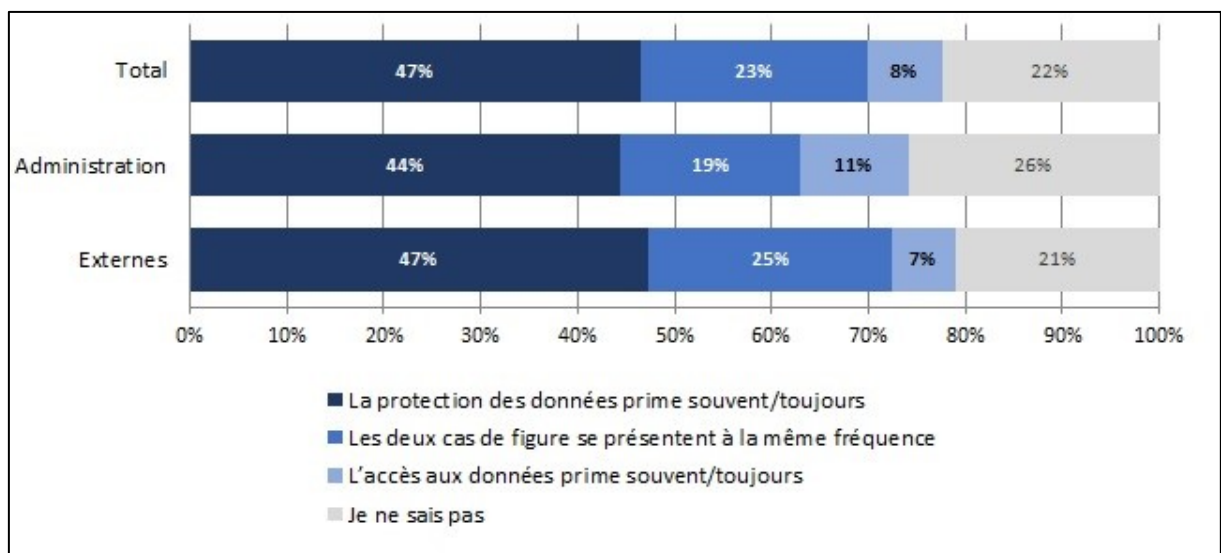
de taille similaire estime que les délais de protection ne sont qu'environ une fois sur deux (16 %), presque jamais (22 %) ou jamais (6 %) proportionnés. Il n'est pas surprenant que les clients externes soient plus critiques que l'administration. L'insatisfaction s'explique principalement par la trop grande importance accordée à la protection des données (Illustration 9-6).

Illustration 9-5 : Questionnaire U – Proportionnalité de la prolongation des délais de protection



Questionnaire U. N = 144 ; administration : 44 ; externes : 100. Réponses à la question 11 : « Selon votre expérience, les prolongations des délais de protection sont-elles proportionnées ? »

Illustration 9-6 : Questionnaire U – Priorité en cas de délais de protection disproportionnés



Questionnaire U. N = 103 ; administration : 27 ; externes : 76. Réponses à la question 12 : « Selon vous, lorsque la prolongation du délai de protection n'était pas proportionnée, a-t-on accordé une trop grande importance à la protection des données ou à la possibilité d'accéder aux données ? »

Parmi les utilisateurs externes interrogés, la prolongation des délais de protection en raison de données personnelles sensibles (art. 11, al. 1, LAr) est perçue de manière très favorable.

Cependant, les prolongations basées sur des intérêts publics ou privés prépondérants dignes de protection (art. 12 LAr) tendent à être perçues comme plutôt disproportionnées et politiquement connotées. Certaines affirmations ne concernent toutefois que des services administratifs individuels.

Les personnes interrogées fondent notamment leur appréciation sur leur expérience des dossiers auxquels elles ont pu avoir accès à la suite de demandes de consultation acceptées et dont le contenu leur a souvent paru ne pas poser de problème. Les taux d'approbation parfois élevés des demandes de consultation (voir chapitre 11) les renforcent dans leur appréciation.

Elles illustrent leurs critiques par des exemples qui peuvent être regroupés comme suit :

- Des dossiers entiers bénéficieraient d'une protection prolongée en raison de la présence de documents individuels sensibles.
- Le besoin de protection dans le cycle de vie actif des documents est interprété à tort comme un besoin de protection permanente, par exemple dans le cas de documents classifiés. Un répondant a estimé que l'octroi de délais de protection pour les dossiers d'un office était arbitraire, car des délais de protection de 50 à 80 ans étaient accordés de manière générale, simplement parce que le mot « secret » figurait quelque part sur un document.
- Un dossier soumis à un délai de protection prolongé ne contenait que des articles de journaux ou des documents relatifs à des événements déjà connus des médias.

Les répondants considèrent que des délais de protection excessivement longs peuvent en partie s'expliquer par un manque de connaissances contextuelles historiques permettant de procéder à une évaluation correcte. D'autre part, ils déplorent les faibles conséquences politiques de la prolongation d'un délai de protection à titre uniquement préventif, une réalité qui entrave la volonté de procéder à un examen minutieux des délais de protection prolongés, alors que l'augmentation de la charge de travail liée au traitement des demandes de consultation est sous-estimée.

9.5 Transparence dans l'octroi de délais de protection pour le public

9.5.1 Pratique actuelle

Le site des Archives fédérales fournit à l'intention des personnes qui souhaitent effectuer des recherches un aperçu général des différents délais de protection²³. En matière de délais de protection prolongés en vertu de l'art. 12, al. 1, il est fait directement référence à l'annexe 3

²³ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/fr/informations/delais-de-protection-et-demandes-de-consultation> (consulté le 31.8.2020)

de l'OLAr. Un lien vers la liste des documents protégés en vertu de l'art. 12, al. 2, est également fourni.

Si des documents encore protégés apparaissent dans les résultats d'une recherche en ligne, alors la mention « soumis au délai de protection » s'affiche, sans indication précise du motif : il pourrait donc s'agir d'un délai de protection ordinaire ou prolongé.

Les raisons invoquées par les services tenus de proposer leurs documents lorsqu'ils annoncent aux Archives fédérales des fonds dont le délai de protection est prolongé, ainsi que le rapport explicatif condensé des Archives fédérales relatif à la demande de révision et de mise à jour de l'annexe 3 de l'OLAr comprenant une synthèse de ses motivations, ne sont pas publiés. Pour leur part, les formulaires d'annonce qui comprennent un exposé des motifs n'existaient pas lors de l'entrée en vigueur de la loi, mais ont été introduits plus tard.

Il s'ensuit que les personnes intéressées ne peuvent pas facilement connaître les raisons de la prolongation d'un délai de protection. Selon les informations des Archives fédérales, le rapport explicatif est régulièrement demandé, et transmis, en vertu de la LTrans.

9.5.2 Avis des acteurs

Services versants : de manière générale, les services versants interrogés ne voient pas de problème à rendre publiques les justifications – un seul s'est explicitement opposé à ce principe. Le principal obstacle pourrait être le contenu de l'exposé des motifs, lequel est susceptible de contenir des informations sensibles. Le principal argument en faveur de la publication est la transparence qu'elle crée vis-à-vis du public, laquelle pourrait conduire à une meilleure compréhension des délais de protection et à un plus grand contrôle par le public.

Archives fédérales : le personnel des Archives fédérales interrogé partage l'avis des services versants. Il souligne également l'importance de vérifier systématiquement que les exposés des motifs publiés ne contiennent aucune information sensible.

9.6 Documents qui étaient accessibles au public avant l'archivage

9.6.1 Bases légales

Selon l'art. 9, al. 2, LAr, les documents qui étaient consultables par le public avant leur archivage le restent par la suite. Toutefois, il incombe à la personne souhaitant les consulter de prouver que qu'ils étaient accessibles au public, pour autant que l'accès public ne soit pas réglé par une loi (art. 15, al. 3, OLA).

9.6.2 Pratique actuelle

Dossiers annoncés

Selon les formulaires d'annonce des Archives fédérales pour le versement de documents soumis à un délai de protection spécial, les services tenus de proposer leurs documents doivent également signaler séparément les documents librement accessibles selon l'art. 9, al. 2 lors de leur versement (art. 5, al. 2 WAA²⁴). Certains fonds de ce type, qui contiennent uniquement des documents déjà publiés, ont déjà été versés aux archives. Cependant, ils ne représentent qu'une faible proportion du fonds total des Archives fédérales (environ 65 000 dossiers, soit un peu plus de 1 % du fonds total). Il s'agit, par exemple, de débats parlementaires ou de dossiers de presse. Pour ces documents, la personne effectuant la recherche n'a pas besoin d'apporter des preuves.

Dossiers mixtes

Des documents déjà publiés sont souvent versés avec des documents non publiés au sein d'un même dossier en raison du contexte d'une affaire. Si les Archives fédérales ne disposent d'aucune statistique sur la fréquence de cette configuration, les collaborateurs interrogés estiment que la majorité des documents qui avaient déjà été accessibles au public sont probablement archivés dans ces dossiers mixtes soumis à un délai de protection.

Cette partie des documents n'est donc pas encore facilement accessible. Savoir que des documents étaient déjà dans le domaine public implique en effet nécessairement que la personne qui effectue une recherche ait une connaissance préalable du contenu des dossiers.

Unité du dossier

Comme les Archives fédérales ne rendent les documents accessibles que sous la forme de dossiers entiers (unité du dossier), celui-ci devrait être uniquement constitué de documents déjà publiés pour être accessible et la personne souhaitant les consulter devrait en apporter la preuve. Dans les faits, cela exclut le libre accès à ces dossiers et aux documents publics qu'ils contiennent. Les Archives fédérales n'ont pas connaissance de tels cas. Le thème de l'unité du dossier est exploré plus en détail au chapitre 14, section 14.1 .

²⁴ *Instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales*

9.7 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

Les questions d'évaluation spécifiées dans le cahier des charges ont été restructurées, adaptées et complétées comme suit sur la base des clarifications préliminaires et des données collectées durant l'évaluation.

Le processus d'octroi des délais de protection est-il efficace et approprié ? (exécution lors de l'octroi des délais de protection)	Référence à la question
L'octroi de délais de protection prolongés est-il cohérent, proportionné et bien documenté ? Les critères juridiques existants sont-ils suffisants ?	4.1.1., 4.1.2, 4.1.3
Quelles sont les difficultés associées à l'octroi de délais de protection prolongés, notamment s'agissant du processus prévu par la loi ?	4.1 1
Comment le libre accès aux documents qui étaient déjà accessibles au public avant leur archivage est-il garanti ?	nouveau
L'octroi de délais de protection prolongés et le processus de consultation sont-ils suffisamment transparents pour le public ?	4.1 4

L'octroi de délais de protection prolongés est-il cohérent, proportionné et bien documenté ? Les critères juridiques existants sont-ils suffisants ?

L'évaluation n'a pu déterminer de manière concluante dans quelle mesure la prolongation des délais de protection est définie de manière cohérente, proportionnée et documentée. La réponse à la question d'évaluation se fonde principalement sur des informations obtenues concernant la procédure de définition des délais de protection et sur les avis des acteurs concernés.

Plus d'un dossier sur quatre des Archives fédérales est soumis à un délai de protection prolongé : environ 22 % de tous les dossiers des Archives fédérales sont actuellement protégés en vertu de l'art. 11 LAr (classement selon des noms de personnes, données personnelles sensibles), et 5 % supplémentaires en vertu de l'art. 12 LAr (intérêts publics et privés dignes de protection). La fréquence et la proportion de ces dossiers varient considérablement d'un département à l'autre. Considérant que le contenu des fonds varie aussi considérablement, ces différences ne résultent pas forcément d'un manque d'uniformité dans la pratique.

Les services versants bénéficient d'une large autonomie dans la détermination de délais de protection prolongés : d'un point de vue procédural, l'analyse s'est concentrée sur la prolongation des délais de protection en vertu de l'art. 12 LAr, qui nécessite une pesée d'intérêts. La compétence de définir des délais diffère selon les services versants. Le degré de centralisation des départements dans ce domaine est variable, de sorte qu'ils ne sont pas tous à même d'assurer la coordination entre les services versants. Les Archives fédérales sont impliquées à titre consultatif dans toutes les prolongations. Elles insistent pour obtenir des justifications juridiquement étayées et pour que le principe « pas de protection superflue »

soit respecté. Toutefois, la décision et la responsabilité finales reposent sur le service versant, qui est le seul à connaître le contenu des documents à protéger (voir également la question d'évaluation suivante). Les justifications ne sont pas publiées.

Marge d'interprétation importante, appréciation différente de la manière dont celle-ci est utilisée : les critères permettant d'évaluer si un délai de protection prolongé est nécessaire, tels que formulés à l'art. 12 LAr et concrétisés à l'art. 14, al. 3, comportent une marge d'interprétation importante. La plupart des utilisateurs des Archives fédérales interrogés et une majorité des services versants qui se sont prononcés sur cette question partagent cet avis. Les utilisateurs (externes à l'administration) et les services versants ont néanmoins des points de vue différents sur la manière dont cette marge est utilisée dans la pratique. De nombreux utilisateurs estiment que des délais de protection excessivement longs sont fréquents, notamment en raison d'un manque de diligence ou d'une prudence préventive. Les services versants pour leur part estiment que cette marge est essentiellement positive, les critères abstraits permettant une interprétation adaptée à chaque cas. Cette position se reflète également dans le fait que seule une minorité des services versants disposent d'instructions concrètes ou souhaiteraient en disposer. Un service a suggéré que les différentes dispositions relatives à la protection des intérêts dans les domaines de l'archivage, de la sécurité de l'information et du principe de transparence soient précisées et harmonisées. Ce travail pourrait s'appuyer sur les efforts en cours dans le domaine de la protection des informations.

Les enseignements tirés des procédures de consultation restent généralement inexploités : la réduction des délais de protection des documents du Conseil fédéral de 50 à 30 ans constitue une exception. De manière générale, les délais de protection prolongés restent figés. Il est toutefois possible que pour certains fonds, une réévaluation conclue à un besoin de protection différent de celui qui avait été défini au moment du versement aux archives. Un suivi de la pratique d'approbation des demandes de consultation pourrait fournir des indications à cet égard : le fait qu'un accès (sans condition) soit régulièrement accordé aux dossiers d'un même fonds pourrait constituer un motif pour réévaluer le délai de protection existant. Celui-ci pourrait potentiellement être directement retiré des dossiers pour lesquels l'accès est accordé sans condition.

Conclusion : *il n'est pas possible d'apporter une réponse concluante à la question de l'évaluation. La marge d'interprétation en matière de détermination des délais de protection prolongés au sens de l'art. 12, al. 1, LAr est considérable, ce alors que les services versants bénéficient d'une grande autonomie et qu'un manque de transparence entoure les motifs concrets justifiant ces extensions. Cela permet des prolongations potentiellement incohérentes et disproportionnées des délais de protection, favorise la méfiance des utilisateurs des Archives fédérales et affaiblit la légitimité des délais de protection prolongés. Les recours juridiques étant rares dans le cadre de procédures de consultation, (voir chapitre 11), les délais de protection ne sont en règle générale pas révisés par un organisme indépendant. En outre, les enseignements tirés des procédures de consultation ne sont que très peu exploités pour questionner les délais de protection existants. Limiter leur durée au strict nécessaire est dans l'intérêt de tous les services, car cela permet d'éviter des procédures de consultation inutiles.*

Recommandations :

- **R11 – Réduire les marges d'interprétation :** les services fédéraux concernés examinent dans quelle mesure l'harmonisation et la concrétisation des critères de protection des intérêts publics et privés dans les domaines de la protection des informations (classification), du principe de transparence et de l'archivage sont possibles et utiles.
- **R12 – Tirer les enseignements des procédures de consultation :** la faisabilité d'un monitoring des autorisations d'accès, qui permettrait d'obtenir des indications sur le besoin réel de protection des informations archivées, est évaluée.
- *Pour les recommandations relatives aux garanties institutionnelles et à la transparence, voir ci-dessous (R13 – Contrôle du délai de protection prolongé et R14 – Publication des justifications)*

Quelles sont les difficultés associées à l'octroi de délais de protection prolongés, notamment s'agissant du processus prévu par la loi ?

L'approche pratique n'est pas conforme aux bases légales : selon l'art. 12, al. 1, LAr, le Conseil fédéral fixe les délais de protection applicables. Conformément à l'art. 14, al. 5, OLAr, les modifications de la liste des documents soumis à un délai de protection prolongé (annexe 3 OLAr) relèvent de la compétence du Département fédéral de l'intérieur. S'agissant de la détermination des délais de protection prolongés au sens de l'art. 12, al. 1, comme le montre l'approche décrite ci-dessus (voir question d'évaluation précédente), la procédure prévue par la loi ne s'est pas établie dans la pratique et n'a pas été jugée praticable par les Archives fédérales. Dans les faits, la décision de prolonger des délais de protection est laissée à l'appréciation des services versants. Cette pratique part du principe qu'ils sont les seuls à avoir un accès complet aux dossiers.

Conclusion : la grande autonomie dont bénéficient les services versants dans la détermination de délais de protection prolongés en vertu de l'art. 12, al. 1, LAr ne correspond pas à l'intention du législateur et tend à favoriser les intérêts de la protection par rapport à ceux de la transparence.

La pratique ne correspondant pas aux bases légales, il convient soit d'adapter la pratique à la loi, soit d'adapter la loi à la pratique. Compte tenu de la marge d'interprétation dont bénéficient les services versants, il est conseillé de renforcer les garanties institutionnelles contre les délais de protection excessifs et la coordination afin de refléter l'intention originale du législateur. Bien que les Archives fédérales disposent de l'expertise nécessaire, leur position actuelle en tant qu'office ne leur octroie peut-être pas l'assise nécessaire pour le faire. Si le DFI assume le rôle de contrôle qui lui est attribué en vertu de la LAr et de l'OLAr, il existe un risque de conflits d'intérêts si des délais de protection doivent être définis pour son propre département. Il pourrait donc être judicieux de confier ce rôle de contrôle à un organisme indépendant de l'administration, comme le PFPDT. Dans le cadre de ces considérations, un positionnement plus indépendant des Archives fédérales pourrait être examiné. Dans ce contexte, il semblerait également pertinent d'accorder à l'organisme de contrôle des droits d'accès.

Recommandation :

- **R13 – Contrôle des délais de protection prolongés :** la détermination de délais de protection prolongés sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants est soumise au contrôle d'un organisme aussi indépendant que possible des services versants.

L'octroi de délais de protection prolongés et le processus de consultation sont-ils suffisamment transparents pour le public ?

Peu de transparence en matière d'attribution de délais de protection prolongés : certes, les différents types de délais de protection sont communiqués au public et les fonds et dossiers soumis à un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 12 sont documentés (annexe 3 de l'OLAr, liste des dossiers soumis à un délai de protection prolongé sur Internet). Cependant, les raisons pour lesquelles un fonds ou un dossier spécifique est protégé ne sont ni publiées ni communiquées aux personnes effectuant une recherche dans le catalogue en ligne. La transparence sur ce point serait souhaitable pour plusieurs raisons : les justifications des délais de protection prolongés seraient soumises à un contrôle du public, et la légitimité et l'acceptation des prolongations (bien) documentées devraient augmenter. Les utilisateurs pourraient mieux évaluer l'utilité et les chances de leur demande de consultation. Il convient de noter que les justifications des délais de protection prolongés ne peuvent elles-mêmes révéler aucune information sensible, ce qui pourrait réduire leur pertinence dans certains cas.

Conclusion : les personnes intéressées ne peuvent pas facilement s'informer sur les raisons de la prolongation d'un délai de protection. Sur le principe, une plus grande transparence serait dans l'intérêt de tous les acteurs concernés.

Recommandation :

- **R14 – Publication des justifications :** les raisons invoquées par le service versant pour justifier la prolongation du délai de protection sont publiées. Lorsque des documents soumis à un délai de protection font l'objet de recherches en ligne, des informations sont fournies sur le type de délai de protection et la justification spécifique est indiquée.

Comment le libre accès aux documents qui étaient déjà accessibles au public avant leur archivage est-il garanti ?

L'art. 9, al. 2, LAr a ses limites dans la pratique : selon l'art. 9, al. 2, LAr, les documents qui étaient déjà publics avant leur archivage doivent être librement accessibles dès leur versement aux archives. Dans la pratique, seule une partie – vraisemblablement une minorité – de ces documents sont livrés sous forme de dossiers intégraux et archivés sans délai de protection. La majorité des documents sont susceptibles de se trouver dans des dossiers mixtes aux côtés d'autres documents pas encore accessibles et sont donc *de facto* soumis à un délai de

protection. Le principe de l'unité du dossier fait obstacle au libre accès à ces documents. En outre, le législateur exige que la personne qui fait la demande apporte la preuve que les documents étaient accessibles au public, ce qui s'est avéré peu applicable dans la pratique.

Conclusion : *le principe selon lequel les documents déjà dans le domaine public doivent rester librement accessibles n'est pas appliqué en raison de l'obligation faite au demandeur de fournir des preuves et du principe d'unité du dossier. Il semble acceptable qu'à l'avenir, les services soumis à l'obligation d'archivage signalent au préalable le caractère public des documents. (voir section 14.1)*

Recommandation :

- **R15 – Supprimer l'obligation de fournir des preuves :** la personne qui fait la demande est libérée de la charge de prouver que les documents étaient accessibles au public avant leur archivage.
- *Voir également les recommandations relatives à l'unité du dossier (section 14.4, R48-R52)*

10 Garantir l'accès aux archives

10.1 Introduction

10.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les utilisateurs peuvent trouver les fonds d'archives recherchés et consulter les documents auxquels ils peuvent accéder librement.

Organisation prévue et compétences : les Archives fédérales mettent des instruments de recherche à la disposition des utilisateurs et les conseillent gratuitement. Une autre de leurs prestations consiste à s'acquitter de mandats de recherche écrits. Les instruments de recherche (index, listes, etc.) décrivent les fonds d'archives à l'aide des métadonnées et les intègrent systématiquement dans un plan d'archivage (art. 17 LAr, art. 12 OLAr). Les instruments de recherche comportant des noms de personnes, qui contiennent des données personnelles sensibles, ne peuvent être publiés librement et sont soumis à un délai de protection prolongé prévu par l'art. 11 LAr. Les dossiers libres d'accès identifiés peuvent être commandés auprès des Archives fédérales et consultés. Les services qui ont versé des documents peuvent aussi les consulter pendant le délai de protection, avec certaines restrictions dans le cas de données personnelles (art. 14 LAr). L'accès et la consultation par des personnes concernées sont régis par l'art. 15 LAr, lequel renvoie aux dispositions de la loi sur la protection des données (art. 8 à 10 LPD) (ce sujet est traité au chapitre 11).

10.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a d'abord pour mission d'analyser l'offre d'accès. On cherche ici à savoir si les informations, les instruments et les possibilités de recherche proposés sont suffisants pour que les utilisateurs puissent identifier et consulter les documents qui les intéressent. Elle doit ensuite mettre en évidence les zones de friction entre les nouvelles possibilités de recherche offertes par la numérisation des fonds d'archives et la protection des données personnelles. Il est donc également question de la coordination entre la loi sur l'archivage et le droit relatif à la protection des données.

Le présent chapitre s'appuie sur les informations fournies par les acteurs concernés (Archives fédérales, enquêtes et entretiens auprès des services tenus de proposer leurs documents, enquêtes et entretiens auprès des utilisateurs des Archives fédérales), sur des données statistiques des Archives fédérales et sur des analyses complémentaires (bases juridiques, communication et pratique des Archives fédérales).

10.2 Offre d'accès des Archives fédérales

10.2.1 Pratique des Archives fédérales

Ces dernières années, les Archives fédérales ont progressivement numérisé l'accès aux fonds d'archives. Cette numérisation concerne aussi bien la recherche que la consultation des documents.

Recherche numérisée

Les instruments de recherche des fonds d'archives sont presque entièrement numérisés. Les utilisateurs peuvent effectuer des recherches en ligne dans les métadonnées de la majorité des fonds des Archives fédérales, et donc indépendamment du moment et du lieu.

Les archives soumises à un délai de protection prolongé au titre de l'art. 11 LAr font toutefois exception, car le risque que des données personnelles sensibles figurent déjà dans les métadonnées ne peut être exclu. Pour ces fonds, seule une recherche effectuée sur place dans le catalogue numérique local est admise (voir section 10.3). Il s'agit d'une limitation significative, puisqu'elle concerne un cinquième de l'ensemble des dossiers (voir section 9.2). Les fonds constitués de documents qui ont plus de 50 ans et ne sont plus soumis à un délai de protection peuvent, s'ils sont numérisés, faire l'objet de recherches plein texte.

Si les utilisateurs qui effectuent une recherche en ligne ne savent pas que certains documents ne sont pas inventoriés, ils risquent de passer à côté de documents figurant pourtant bel et bien dans les Archives fédérales.

Ces dernières signalent cette lacune de la manière suivante :

- Le site web des Archives fédérales mentionne, sous « Recherche – Recherche », qu'il est possible de faire des recherches dans « presque » tous les fonds²⁵.
- Les utilisateurs qui se rendent sur le site [recherche.bar.admin.ch](https://www.bar.admin.ch) et cliquent sur « Informations – Enregistrement & identification » peuvent y lire la phrase suivante : « Les métadonnées qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité ne peuvent être publiées qu'après expiration du délai de protection. Ces métadonnées ne peuvent être consultées qu'en salle de lecture. »²⁶.
- Les utilisateurs qui se rendent sur le site [recherche.bar.admin.ch](https://www.bar.admin.ch) et cliquent sur « Informations – Commande & consultation » peuvent lire l'information suivante sous « Panier de commande » : « Certaines archives ne sont pas référencées en ligne

²⁵ <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home/recherche/recherche.html> (consulté le 23.9.2020)

²⁶ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/fr/informations/inscription-et-identification> (consulté le 23.9.2020)

pour des raisons juridiques. Pour les commander, vous devez passer par la fonction « Ajouter manuellement un dossier au panier. » »²⁷.

- Il arrive en outre que des résultats de la recherche en ligne soient bloqués. Les utilisateurs sont alors avertis que certaines métadonnées ne peuvent pas être affichées. Enfin, lorsqu'il est en contact direct avec les utilisateurs, le personnel des Archives fédérales attire leur attention sur le fait que certaines références sont absentes du catalogue en ligne.

En revanche, aucun avertissement ne figure sur la page d'accès en ligne, sur laquelle les utilisateurs peuvent saisir leur requête²⁸. Pour justifier le caractère peu offensif de cette information, les Archives fédérales avancent notamment que d'autres services d'archivage font encore moins bien quant au volume des données auxquelles la recherche en ligne permet d'accéder, que le processus est complexe et que l'absence d'une partie des références ne revêt pas la même importance pour tous les utilisateurs.

Aide à la recherche

Sur Internet, les Archives fédérales précisent les possibilités de recherche à deux endroits :

- À l'adresse *bar.admin.ch* figure la rubrique « Recherche ». Les utilisateurs y trouvent des conseils de recherche sur des sujets spécifiques et un inventaire des fonds archivés offrant un aperçu par thème.
- Sur la page de recherche en ligne *recherche.bar.admin.ch*, plusieurs rubriques proposent des informations sur les possibilités de recherche, la consultation, etc. Une rubrique est également consacrée au service de conseil.

En plus de proposer un manuel d'utilisation et diverses informations sur la recherche, les Archives fédérales ont numérisé leurs services de conseil. Elles offrent ainsi trois jours par semaine (à raison de cinq heures par jour) un *chat* en ligne avec du personnel des Archives fédérales, et pour des demandes plus complexes, il est possible d'envoyer un courriel. L'assistance inclut une navigation accompagnée dans les systèmes d'accès. Un *chatbot* permet en outre de poser des questions 24 heures sur 24. Le service de conseil personnalisé sur place a été supprimé en 2016.

Consultation des fonds d'archives

Dans leur grande majorité, les fonds des Archives fédérales n'ont pas encore été numérisés. Depuis l'introduction de l'accès en ligne fin 2019, les utilisateurs peuvent toutefois aussi commander en ligne et consulter la reproduction numérique de dossiers analogiques. Les Archives fédérales indiquent qu'il faut compter en principe environ deux semaines pour la

²⁷ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/fr/informations/commande-et-consultation> (consulté le 23.9.2020)

²⁸ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/fr/recherche/simple> (consulté le 23.9.2020)

numérisation et la livraison des dossiers commandés (« Livraison numérique » ; AFS 2020a : 12). Si les délais de livraison étaient au départ plus longs, ils sont maintenant de moins de deux semaines, selon ce qu'indiquaient les Archives fédérales fin septembre 2020.

Celles-ci imposent toutefois encore une limite quantitative (un dossier par utilisateur et par commande à la fin de novembre 2020), car l'infrastructure de numérisation ne permet pour l'instant pas de numériser toutes les commandes.

Les utilisateurs peuvent également toujours commander des documents pour les consulter en salle de lecture, avec une limite de douze boîtes d'archives par jour. Selon les Archives fédérales, avant l'introduction de cette limite, les utilisateurs qui consultaient un nombre supérieur de boîtes par jour étaient rares.

Les salles de lecture sont ouvertes du mardi au jeudi, de 9h à 19h. Les services de l'administration peuvent également se faire envoyer des documents.

La consultation de documents numériques est appelée à devenir la norme. Les Archives fédérales veulent à l'avenir pouvoir livrer toutes les commandes sous forme numérique, tout en réduisant progressivement les prestations offertes sur place. Selon les Archives fédérales, cet objectif reste réaliste. La consultation de documents analogiques restera possible dans des cas exceptionnels justifiés encore à définir. Les heures d'ouverture des salles de lecture seront vraisemblablement aussi réduites. La mise en œuvre de cette mesure n'a pas encore été définie.

10.2.2 Utilisation de l'offre d'accès

Chaque année, les utilisateurs des Archives fédérales consultent entre 30 000 et 40 000 unités d'archives (en général des dossiers). Bien que les livraisons numériques aient connu un succès croissant jusqu'en 2019, elles constituaient encore l'exception plus que la règle. Selon les Archives fédérales, c'est avec l'accès en ligne complet que la proportion de livraisons numériques a bondi, parallèlement au nombre de commandes. Globalement, depuis l'introduction de l'accès en ligne, les Archives fédérales ont livré un tiers des commandes sous forme numérique.

Les commandes des services de l'administration représentent 15 % des livraisons. Les utilisateurs sont donc dans leur grande majorité extérieurs à l'administration.

Depuis 2015, le nombre de visiteurs individuels des salles de lecture oscille entre 1000 et 1500 par an, avec une moyenne de 21 à 26 personnes présentes par jour. Le nombre de recherches écrites est également fluctuant sans tendance claire. En 2019, il s'est établi à 1921.

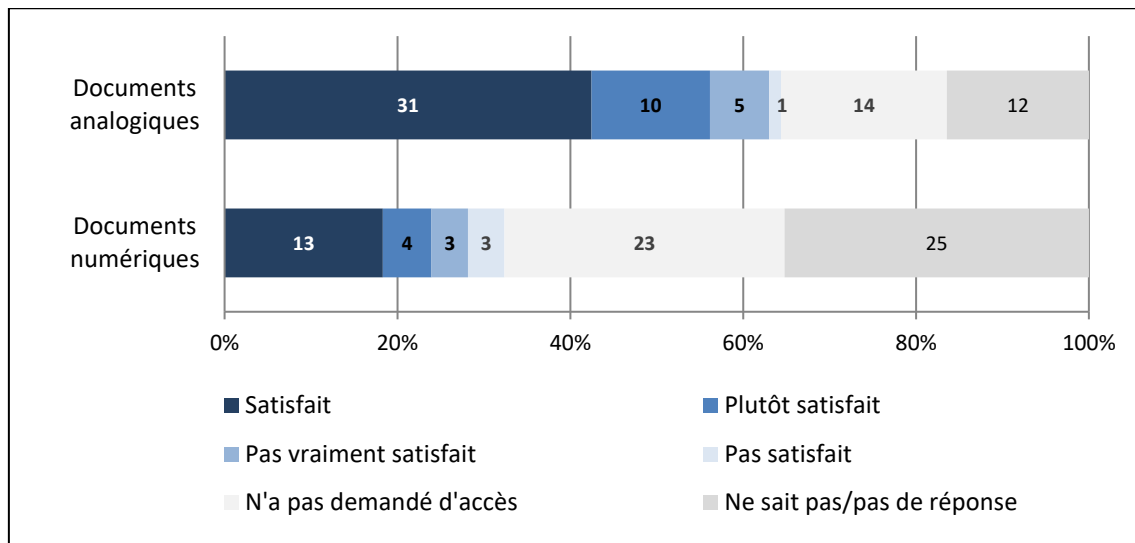
Tableau 10-1 : Données statistiques relatives à l'utilisation des Archives fédérales

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Nombre de visiteurs individuels en salle de lecture par an	1403	1007	1510	1456	1412	869	729
Nombre d'unités consultées	35 461	36 367	36 285	39 177	30 686	30 741	25 948
Nombre d'unités délivrées sous forme numérique (% de toutes les archives consultées)	3978 (11%)	3432 (9%)	3046 (8%)	3031 (8%)	2083 (7%)	1117 (4%)	-
Nombre d'unités consultées par les services de l'administration (% de toutes les archives consultées)	5426 (15%)	5420 (15%)	4795 (13%)	2618 (7%)	2692 (9%)	3058 (10%)	3484 (13%)
Nombre de recherches écrites	1921	2037	1932	1712	2051	2230	2027

Source : Les Archives fédérales suisses en chiffres 2019 (AFS 2020a).

10.2.3 Avis des services versants

Les services versants sont en grande majorité (plutôt) satisfaits de l'accès à leurs propres documents (voir Illustration 10-1). Sur 47 services ayant répondu, 6 sont (plutôt) insatisfaits de l'accès aux documents analogiques. Pour ce qui est de l'accès aux documents numériques, l'insatisfaction est proportionnellement plus grande, sachant toutefois que seule une minorité a donné son avis. Dans ce domaine, on compte 6 services insatisfaits sur 23 ayant répondu.

Illustration 10-1 : Questionnaire V – Satisfaction concernant l'accès des services à leurs propres documents

Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 38 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant l'accès de votre service à ses propres documents archivés aux AFS ? »

Quatorze services participant à l'enquête font état de difficultés concrètes dans la pratique. Les difficultés mentionnées à plusieurs reprises sont le temps que prend la livraison du matériel numérisé (la promesse de 2 à 3 jours ouvrables ne peut être tenue) ainsi que des droits d'accès limités à un trop petit nombre de personnes ou le manque de clarté de la réglementation de ces droits. Des difficultés concernant la localisation des informations sont également mentionnées, bien que cela soit en partie lié à la manière dont les dossiers sont préparés lors de la livraison par le service lui-même ou par l'organisation qui l'a précédé.

10.2.4 Avis des utilisateurs

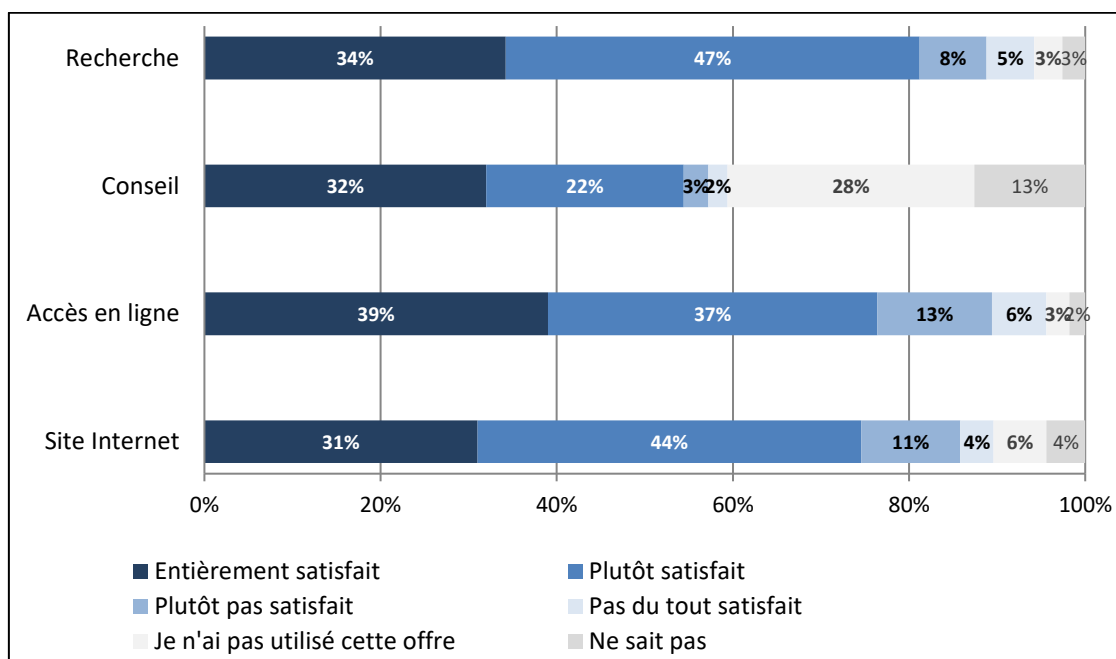
Avis général (enquête)

Les utilisateurs sont en grande majorité pleinement ou plutôt satisfaits des différentes prestations d'accès des Archives fédérales, avec de très faibles différences entre les prestations (voir Illustration 10-2). La proportion de personnes (plutôt) satisfaites se situe entre 75 et 81 % des utilisateurs interrogés. Pour ce qui est du service de conseil par le personnel des Archives fédérales, la proportion de personnes (plutôt) satisfaites parmi les utilisateurs interrogés dépasse 90 % (sans les réponses « Je ne sais pas » et « Je n'ai pas utilisé cette offre »).

Les utilisateurs interrogés se heurtent toutefois à certaines difficultés en ce qui concerne les outils de recherche (voir Illustration 10-3) : à la question de savoir si les outils de recherche proposés dans l'accès en ligne sont suffisamment performants pour trouver les documents recherchés, 25 % répondent oui, 48 % plutôt oui, et 21 % (plutôt) non.

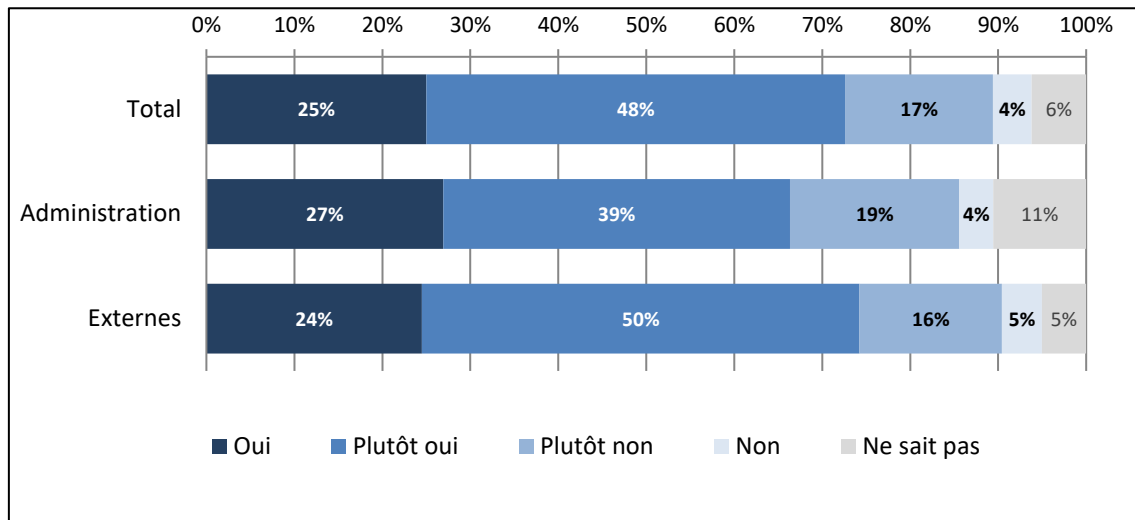
En outre, un peu moins d'un quart (23 %) des participants à l'enquête en ligne ignorent que pour des raisons de protection des données, certains dossiers contenant des données personnelles n'apparaissent pas lors d'une recherche en ligne, tandis que 41 % indiquent qu'ils le savent, mais qu'ils devraient vérifier pour savoir quels types de dossiers sont concernés, et que 31 % affirment qu'ils le savent et savent aussi de quels types de dossiers il s'agit (question 7 ; 6 % « je ne sais pas » ou « je n'ai encore jamais utilisé l'accès en ligne »). Les Archives fédérales confirment que même les personnes familières des archives ne savent parfois pas quels sont les dossiers non référencés dans l'accès en ligne. Elles ajoutent qu'un test de fonctionnalité a montré que les utilisateurs ne voient pas l'avertissement relatif à l'absence possible de certaines références figurant à côté des résultats de la recherche.

Illustration 10-2 : Questionnaire U – Degré de satisfaction concernant les offres d'accès des AFS



Questionnaire U. N = 500 ; administration : 104 ; externes : 396. Réponses à la question 5 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant les offres suivantes des AFS ? »

Illustration 10-3 : Questionnaire U – Performance suffisante de la recherche en ligne pour trouver les documents recherchés



Questionnaire U. N = 500 ; administration : 104 ; externes : 396. Réponses à la question 6 : « Selon votre expérience, les outils de recherche proposés dans l'accès en ligne des AFS sont-ils suffisamment performants pour trouver les documents recherchés ? »

Difficultés concrètes (entretiens)

Dans le cadre des entretiens, les utilisateurs ont pu faire part des difficultés rencontrées lors de leurs recherches dans les Archives fédérales et proposer des améliorations. Globalement, ces entretiens ont souligné le caractère exigeant de cette recherche : il est nécessaire de comprendre le fonctionnement de l'administration pour comprendre également le classement de ses documents. Plus de la moitié des personnes interrogées ont déclaré qu'elles dépendaient de l'aide éclairée des collaborateurs des Archives fédérales. Les griefs concrets et les souhaits d'amélioration concernent les sujets suivants :

- *Instruments de recherche* : les utilisateurs attribuent aux lacunes suivantes les difficultés concrètes qu'ils ont à trouver les documents recherchés : titres de dossiers peu expressifs ; plans des dossiers inintelligibles ; fautes d'orthographe dans les titres des dossiers ou graphies fluctuantes ; incertitude quant aux documents référencés dans la recherche en ligne (thématique des documents protégés au titre de l'art. 11 LAr). Le transfert des compétences au sein de l'administration et le plurilinguisme de l'administration fédérale sont cités comme des facteurs aggravants. Les utilisateurs ne savent pas dans quelle langue les dossiers ont été constitués.
- *Heures d'ouvertures sur place* : près de la moitié des utilisateurs se montrent critiques vis-à-vis des heures d'ouverture actuelles ou souhaitent explicitement qu'elles soient étendues. On peut relier cela au souhait de pouvoir continuer à consulter physiquement, sur place, des documents existant à l'origine sous forme analogique. Les arguments avancés sont premièrement que la consultation physique d'un dossier permet d'en avoir plus rapidement une vue d'ensemble, et deuxièmement que dans certains cas, même peu fréquents, la critique historique des sources requiert la

consultation de l'original. Un utilisateur a pointé explicitement la limitation à douze unités d'archivage par jour comme un problème, dans la mesure où cela fait obstacle à la consultation efficace de nombreux dossiers.

- *Assistance et conseil* : plusieurs personnes interrogées estiment que les prestations de conseil devraient être améliorées. Certaines signalent que la qualité des conseils fournis sur place ont laissé à désirer. De leur point de vue, les collaborateurs sont bien formés, mais les connaissances historiques manquent à leur bagage. Un utilisateur a eu le sentiment que l'aide proposée via le *chat* n'était pas adaptée au niveau de qualification de la personne à orienter et était donc peu compréhensible (le partenaire de *chat* ne faisant pas la différence entre un utilisateur expérimenté ou débutant). Quelqu'un a également dit que la qualité de l'assistance était variable selon qui aidait. Le souhait a été formulé que des interlocuteurs soient présents en permanence sur place ou que des cours de recherche d'archives soient proposés aux jeunes chercheurs.
- *Accès en ligne* : plusieurs personnes interrogées demandent des améliorations, en particulier des délais plus courts (le délai de deux semaines promis par les Archives fédérales n'est pas tenu) ou au moins une information claire quant au délai réel. Quelqu'un signale qu'une demande de consultation portant sur de nombreux dossiers est nettement plus difficile à transmettre en ligne, alors qu'avant, il était possible de déposer une demande groupée.

10.3 Mise en valeur des fonds d'archives contenant des données personnelles sensibles

10.3.1 Situation juridique

Les dossiers contenant des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité ne sont pas tous protégés de la même manière par la LAr :

- *Art. 11 LAr – 50 ans* : lorsque de tels dossiers sont classés selon des noms de personnes, ils sont généralement soumis à un délai de protection (prolongé) de 50 ans (art. 11, al. 1, LAr). C'est notamment le cas des dossiers contenant déjà des données personnelles sensibles dans les instruments de recherche (p. ex. s'il est visible qu'il s'agit de dossiers concernant des procédures pénales). Afin de veiller à la protection des personnes concernées, l'art. 12, al. 3, OLAr précise que les instruments de recherche eux-mêmes ne peuvent pas être publiés avant l'expiration du délai de protection.
- *Art. 12 LAr – plus de 50 ans* : lorsque le délai de 50 ans est jugé insuffisant, il est possible de le prolonger (intérêt prépondérant) en vertu de l'art. 12 LAr. C'est notamment le cas des documents d'adoption (120 ans). Les documents qui ne sont

pas classés selon des noms de personnes mais contiennent des données personnelles sensibles peuvent bénéficier d'un délai de protection prolongé en application de l'art. 12 LAr.

- *Art. 9 LAr – 30 ans* : les autres dossiers, enfin, comportent parfois des documents contenant des données personnelles sensibles.

Le fait que l'art. 11, al. 1, LAr ne prévoit une prolongation du délai de protection que pour les archives classées selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles est le produit d'une époque analogique où une recherche ciblée par personne ne pouvait être effectuée que dans les métadonnées. Cela n'excluait toutefois pas la possibilité que des chercheurs découvrent par hasard des données personnelles sensibles dans des dossiers visés par l'art. 9 ou l'art. 12. Le législateur a cependant accepté délibérément ce risque. Selon le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'archivage, la protection prolongée des données personnelles sensibles dans le domaine des archives n'est reconnue comme justifiée que pour les « dossiers dans lesquels on peut chercher des informations précises sur des personnes bien définies ». C'est pourquoi en pareil cas, précise-t-il encore, « il ne suffit pas de protéger du libre accès du public uniquement les documents archivés, mais aussi les registres correspondants » (FF 1997 848). Cependant, le Conseil fédéral et le législateur ne voulaient pas bloquer complètement l'accès à ces documents. Leur consultation doit donc rester possible si la personne concernée l'a autorisée, si elle est décédée depuis trois ans, ou si les recherches ne portent pas exclusivement sur des personnes. Cela suppose également qu'une recherche dans les métadonnées soit possible.

10.3.2 Dossiers visés par l'art. 11 LAr : pratique en matière d'accès aux instruments de recherche

En pratique, les Archives fédérales traitent de la même manière les deux types de dossiers que nous venons d'évoquer pour lesquels l'art. 11 LAr prévoit une protection prolongée : qu'ils comportent ou non des données personnelles sensibles dans leurs instruments de recherche, ces deux types de dossiers sont exclus de la recherche en ligne. Les instruments de recherche peuvent toutefois être consultés sur place dans le catalogue numérique des Archives fédérales disponible localement. Comme on l'a vu, ces dossiers représentent un cinquième de l'ensemble des dossiers des Archives fédérales. Et comme l'a montré l'enquête auprès des utilisateurs, ces derniers ne sont pas tous conscients de leur absence du catalogue en ligne.

Cette pratique soulève des questions :

- Pour ce qui est des documents dont les instruments de recherche *ne comportent pas* de données personnelles sensibles, la pratique actuelle n'exploite pas pleinement la marge de manœuvre offerte par le cadre juridique en matière de possibilités de recherche. Les instruments de recherche de ces documents pourraient être publiés dans le catalogue en ligne sans que cela porte atteinte aux droits de la personnalité. Selon une analyse des Archives fédérales menée sur un important échantillon, les

instruments de recherche de quatre cinquièmes environ des dossiers visés par l'art. 11 ne comportent pas de données personnelles sensibles.

- Inversement, pour ce qui est des documents dont les instruments de recherche *comportent bien* des données personnelles sensibles, il se pourrait que la pratique actuelle déborde le cadre juridique et enfreigne la protection des personnes concernées prévue par la loi. Le catalogue disponible localement peut être consulté dans les locaux des Archives fédérales par tous les utilisateurs, ce qui doit être considéré comme un accès public, même si les efforts à fournir pour avoir accès aux données personnelles sensibles sont nettement plus importants que s'il était possible d'y accéder en ligne. Cependant, le législateur ne voulait pas, comme précisé plus haut, exclure complètement les recherches portant sur de tels documents. Précisons encore que les personnes qui prennent connaissance de données personnelles sensibles au cours de leurs recherches dans le catalogue local sont elles-mêmes liées par le droit de la protection des données et ne peuvent publier ces informations qu'aux conditions strictes de ce droit.

Les Archives fédérales ne savent pas quels dossiers relevant de l'art. 11 comportent des données personnelles sensibles dans leurs instruments de recherche, de sorte qu'elles ne sont pour l'instant pas en mesure de proposer une solution de recherche exploitant de manière optimale le cadre légal sans porter atteinte à la protection de la personnalité. Une approche possible consisterait à ne pas afficher les noms de personnes dans les résultats de la recherche, mais à afficher les résultats sous une forme anonymisée. Il n'existe toutefois pour l'instant aucune solution technique permettant d'identifier les noms de personnes de manière fiable.

10.3.3 Pratique des Archives fédérales concernant la recherche plein texte

Un problème similaire découlant de la numérisation se pose concernant la recherche plein texte. Une fois les dossiers numérisés, rien ne s'oppose techniquement à une recherche plein texte. Or les délais de protection doivent aussi être observés dans ce cas. Là encore, le potentiel technique ne peut être pleinement exploité pour des raisons de protection des données.

Comme cela a été mentionné, il faut considérer que des données personnelles sensibles peuvent aussi figurer dans des documents pour lesquels le délai de protection n'est que de 30 ans, en application de l'art. 9 de la LAr. Si ces documents sont rendus accessibles en version intégrale au bout de 30 ans, une recherche par nom de personne est alors possible. La version intégrale constitue de ce fait un instrument de recherche, selon l'interprétation des Archives fédérales, et enfreint l'art. 11, al. 1, LAr.

On ne sait pour l'heure pas non plus quels sont, parmi ces dossiers, ceux qui contiennent des données personnelles sensibles. Et aucune technologie n'est encore en mesure de les identifier de manière certaine. C'est pourquoi les Archives fédérales n'autorisent la recherche plein texte des documents numérisés relevant de l'art. 9 LAr qu'après 50 ans, afin de ne pas

risquer d'enfreindre l'art. 11 LAr²⁹. La proportion de documents pour lesquels l'accès à la recherche plein texte est ainsi bloqué pendant une période inutilement longue n'est pas connue.

Évaluation juridique de la recherche plein texte

La pratique décrite ci-dessus constitue une limitation importante des possibilités de recherche dans les Archives fédérales offertes par la numérisation. Si les utilisateurs ne perdent rien par rapport à l'ère analogique, ils sont toutefois empêchés de tirer parti de l'important bénéfice offert par la numérisation pour ce qui concerne la liberté d'information. Compte tenu du besoin élevé de protection des données personnelles sensibles, la prudence des Archives fédérales est toutefois compréhensible.

10.3.4 Aperçu de la pratique et des exigences légales

Le Tableau 10-2 : Possibilités de recherche en ligne admises comparées à celles prévues par la LAr résume les possibilités de recherche actuelles relatives à des documents contenant des données personnelles sensibles et indique si ces possibilités, fruits de l'interprétation des Archives fédérales, tirent pleinement parti ou non du cadre donné par la LAr.

Il met en évidence la complexité de l'accès aux données personnelles sensibles. La réglementation actuelle date d'une époque où les documents archivés et leurs instruments de recherche étaient essentiellement disponibles sous une forme analogique.

Tableau 10-2 : Possibilités de recherche en ligne admises comparées à celles prévues par la LAr

Type de document (délai de protection légal)	Recherche en ligne dans les métadonnées		Recherche en ligne plein texte	
	Actuellement	LAr	Actuellement	LAr
Documents sans DPS (art. 9 LAr, 30 ans)	tout de suite		après 50 ans	après 30 ans
Documents avec DPS non classés par nom de personne (art. 9 LAr, 30 ans)	tout de suite		après 50 ans	
Documents avec DPS classés par nom de personne (art. 11 LAr, 50 ans)	après 50 ans	tout de suite	après 50 ans	
Documents avec DPS classés par nom de personne et dont les instruments de recherche contiennent des DPS (art. 11 LAr et art. 12, al. 3, OLAr – 50 ans, y c. instruments de recherche)	après 50 ans		après 50 ans	

²⁹ La recherche dans les instruments de recherche est possible en ligne, et si les documents ne sont plus soumis au délai de protection de 30 ans, ils peuvent aussi être commandés librement.

Documents avec DPS qu'il est nécessaire de protéger pendant 50 ans ou plus (art. 12 LAr)	tout de suite	au terme du délai de protection
Autres documents dont le délai de protection est prolongé	tout de suite	au terme du délai de protection

DPS : données personnelles sensibles.

Mais depuis lors, les choses ont évolué :

- Techniquement, la recherche dans les catalogues en ligne est possible, tout comme la recherche plein texte, pour autant que les documents aient été numérisés. De fait, la distinction introduite par l'art. 11 LAr entre les documents classés selon des noms de personnes et les autres documents perd de sa pertinence.
- Le cadre légal actuel, associé à la difficulté d'identifier précisément les documents contenant des données personnelles sensibles, a pour conséquence que le potentiel technique de la recherche plein texte ne peut être pleinement exploité. Les utilisateurs sont donc privés du bénéfice de la numérisation.

10.4 Conclusion : réponses aux questions de la recherche et recommandations

4.2.1 : Les possibilités d'accès offertes aux utilisateurs par les Archives fédérales (informations, instruments de recherche, recherche en ligne, etc.) sont-elles appropriées et satisfaisantes du point de vue de la quantité et de la qualité ? Les instruments de recherche proposés par les Archives fédérales permettent-ils de consulter les documents archivés de manière efficace ?

4.2.2 : Quelles difficultés les utilisateurs des Archives fédérales rencontrent-ils lorsqu'ils consultent des fonds d'archives ? Quelles améliorations sont indiquées ?

Les Archives fédérales exploitent le potentiel de la numérisation pour simplifier l'accès aux fonds d'archives : avec l'introduction de l'accès en ligne, les Archives fédérales ont largement réalisé leur vision d'avenir, celle d'un accès numérique à tous les dossiers archivés. Les instruments de recherche sont pour la plupart indexés numériquement et peuvent être consultés partout et en tout temps. Les documents encore exclusivement archivés sous forme analogique peuvent être numérisés à la demande et délivrés sous forme numérique, une stratégie judicieuse compte tenu du caractère limité des ressources des Archives fédérales. Après les difficultés initiales, celles-ci parviennent à tenir le délai de livraison promis de deux semaines, et ce en dépit de la hausse de la demande. Toutefois, elles ne sont pour l'instant pas en mesure de numériser toutes les commandes, raison pour laquelle elles doivent limiter strictement le nombre de numérisations par utilisateur et par commande.

Les services versants sont majoritairement satisfaits, mais trouvent l'accès trop compliqué : les services versants sont en grande majorité satisfaits de l'accès en ligne à leurs propres documents. Certains regrettent que les droits d'accès soient limités à un trop petit nombre

de personnes et que les Archives fédérales ne puissent tenir le délai de livraison annoncé (2 à 3 jours).

Les utilisateurs externes sont majoritairement satisfaits, mais souhaitent une assistance professionnelle : les utilisateurs externes des Archives fédérales sont globalement satisfaits de l'accès aux fonds d'archives. Ils trouvent toutefois que la recherche est ardue, d'une part en raison des lacunes des instruments de recherche (titres peu expressifs, fautes d'orthographe, etc.), et d'autre part en raison de la complexité de la matière. C'est pourquoi ils aspirent à un soutien professionnel. Celui-ci ne doit pas être uniquement numérique : une partie des utilisateurs demandent que les heures d'ouverture des salles de lecture soient même étendues, que du personnel compétent conseille à nouveau les utilisateurs dans leurs recherches sur place et qu'il reste possible de consulter physiquement des documents sur place. Ils considèrent d'une part que la consultation physique d'un dossier, plus efficace, permet d'en avoir rapidement la vue d'ensemble et, d'autre part, que dans certains cas (peu fréquents), elle est indispensable à la critique historique des sources. Certains utilisateurs voient donc d'un mauvais œil la réduction déjà amorcée des prestations fournies sur place.

La non-exhaustivité du catalogue en ligne n'est pas connue de tous les utilisateurs : les utilisateurs ne sont pas tous conscients du fait que les dossiers dont la protection est prolongée en application de l'art. 11 LAr n'apparaissent pas dans la recherche en ligne. Après une recherche infructueuse, ils peuvent donc penser à tort que les documents recherchés ne se trouvent pas dans les Archives fédérales. Or un cinquième au moins des dossiers sont concernés par cette mesure et sont absents de la recherche en ligne. Les Archives fédérales informent prudemment les utilisateurs de cette fonction sur ce point.

Conclusion : la vision d'avenir des Archives fédérales, celle d'un accès en ligne à tous les dossiers archivés, est en grande partie réalisée depuis fin 2019, bien que la livraison de documents numérisés se heurte encore à la rapide saturation des capacités en la matière. De leur côté, les utilisateurs demandent bien un accès numérique performant, mais aussi le maintien de l'accès physique sur place. Ils souhaitent pouvoir continuer de compter sur une assistance professionnelle, car la recherche dans les archives est ardue. L'information relative aux documents susceptibles d'être absents du catalogue en ligne (documents visés à l'art. 11 LAr) pourrait être améliorée.

Recommandations :

- ***R16 – Tenir compte des besoins des utilisateurs :*** les Archives fédérales tiennent compte des besoins d'assistance de l'administration fédérale et des utilisateurs externes pour la recherche en ligne et sur place et aménagent leur offre en conséquence.

- **R17 – Non-exhaustivité du catalogue en ligne** : les Archives fédérales informent les utilisateurs en toute transparence de l'absence dans le catalogue en ligne des documents faisant l'objet d'une protection prolongée en application de l'art. 11 LAr.

NUM.5 : Les dispositions de la LAr applicables à la publication d'archives numérisées, autrement dit à l'accès en ligne, sont-elles suffisantes ?

LPD.1 : a) La coordination entre la LAr et la loi sur la protection des données (RS 235.1, LPD) est-elle satisfaisante ? b) L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique et de l'accès en ligne ?

Remarque : seule une partie de la réponse à la question LPD.1 a) figure ici. Un autre aspect de la coordination concerne les informations destinées aux personnes concernées (voir chapitre 11).

L'absence de certaines métadonnées limite la recherche en ligne : de l'avis de l'équipe d'évaluation, les dispositions légales actuelles ne s'opposent pas, sur le fond, à l'accès en ligne. Or par mesure de précaution, les Archives fédérales excluent de la recherche en ligne beaucoup plus d'instruments de recherche que nécessaire. L'art. 11 LAr prévoit un délai de protection de 50 ans pour les archives classées selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité. Lorsque les instruments de recherche de ces documents contiennent également des données personnelles sensibles, ils ne doivent pas être publiés en ligne. Et comme on ne sait pas quels sont les dossiers visés par l'art. 11 LAr dont les instruments de recherche contiennent des données personnelles sensibles, les recherches portant sur ces dossiers ne peuvent s'effectuer que dans le catalogue disponible localement. Pour une raison similaire, les Archives fédérales n'autorisent les recherches plein texte qu'après 50 ans, même pour des documents assortis d'un délai de protection de 30 ans seulement.

Exploiter le potentiel d'amélioration des futurs versements : les Archives fédérales n'ont pas encore trouvé de solution informatique permettant d'identifier sans erreur ces instruments de recherche ou ces dossiers dans les fonds déjà archivés. Il faut donc bien composer pour l'instant avec les restrictions imposées. Il est toutefois possible d'améliorer les informations associées aux fonds d'archives qui seront versés à l'avenir. L'information selon laquelle un dossier et ses instruments de recherche contiennent des données personnelles sensibles pourrait être mentionnée explicitement dans les métadonnées dudit dossier au moment de son versement. Cela permettrait à l'avenir de distinguer les différents types de dossiers selon les exigences légales de la LAr (voir Tableau 10-2 : Possibilités de recherche en ligne admises comparées à celles prévues par la LAr) et d'optimiser ainsi la recherche. Cette solution exige des services versants qu'ils apportent un soin tout particulier aux métadonnées des documents versés.

Doute sur la légalité des recherches locales sur des dossiers visés par l'art. 11 LAr : selon la pratique actuelle, toute recherche menée dans le catalogue numérique local des Archives fédérales, sur place, via les métadonnées disponibles, inclut dans son champ les dossiers

assortis d'une protection prolongée en application de l'art. 11 LAr. Sachant que certains de ces instruments de recherche eux-mêmes contiennent des données personnelles sensibles, la question de savoir si cet accès est compatible avec le droit de la protection des données se pose. Il reste que le législateur de la LAr ne voulait pas bloquer complètement l'accès à ces documents, préférant autoriser par exemple les recherches ne portant pas expressément sur des personnes. Cela suppose donc aussi que des recherches puissent porter sur ces documents. Il doit cependant être clair que les personnes qui effectuent de telles recherches ne sont pas autorisées à publier sans autre forme de procès les données personnelles sensibles qu'elles trouvent dans les instruments de recherche, mais qu'elles sont elles-mêmes liées par la loi sur la protection des données (accord des personnes concernées ou intérêt public prépondérant ; art. 12, al. 2, let. c, LAr en relation avec l'art. 13 LPD). Il serait donc judicieux d'examiner de plus près la question de savoir si le catalogue des Archives fédérales est conforme au droit de la protection des données. Si tel n'est pas le cas, il convient de chercher des solutions sans complication, afin que les recherches dans ces documents restent possibles. On pourrait par exemple envisager une sorte de devoir de confidentialité pour les personnes qui font une recherche, ou l'attribution de mandats de recherche au personnel des Archives fédérales.

Exclusion de la recherche plein texte pour des documents dont le délai de protection est échu :

les Archives fédérales excluent de la recherche plein texte en ligne les dossiers numériques dont le délai de protection de 30 ans est échu, parce qu'ils pourraient contenir des données personnelles sensibles. La recherche plein texte n'est admise qu'après 50 ans, à l'instar de ce qui est prévu pour les documents protégés par l'art. 11, al. 1, LAr. Si ces documents sont rendus accessibles en version intégrale au bout de 30 ans, une recherche par nom de personne est alors possible. La version intégrale constitue de ce fait un instrument de recherche, selon l'interprétation des Archives fédérales, et enfreint l'art. 11, al. 1, LAr. Cette pratique restreint de manière significative les possibilités de recherche des utilisateurs et les prive de fait d'un outil de travail d'une grande efficacité. Or les bénéfices que l'on reconnaît aujourd'hui à la liberté d'information³⁰ impliquent pour l'État non seulement de permettre *passivement* l'accès à l'information et de ne pas lui faire obstacle, mais bien aussi de faciliter *activement* cet accès lorsque, comme dans le cas de la recherche plein texte en ligne, il n'en résulte pas pour lui des contraintes disproportionnées³¹.

Conclusion : par mesure de précaution, les Archives fédérales excluent actuellement de la recherche en ligne un volume beaucoup plus important de documents que ce qui serait réellement nécessaire, parce que personne ne peut dire si des données personnelles sensibles figurent dans ces documents ou dans leurs instruments de recherche. Il n'existe toutefois pour l'instant aucune solution technique fiable permettant d'identifier les données personnelles sensibles dans les fonds déjà versés.

³⁰ Voir en particulier Scheffer (2020 : 1421 ss).

³¹ Junod/Flückiger (2017)

Exclure de la recherche plein texte en ligne des dossiers dont le délai de protection standard de 30 ans est échu réduit de manière substantielle les avantages en matière de recherche offerts par la numérisation. C'est pourquoi il conviendrait de tout mettre en œuvre, lors de versements futurs, pour enregistrer dans les métadonnées les informations relatives à la présence ou à l'absence de données personnelles sensibles, afin qu'il soit possible de tirer pleinement parti du potentiel de la recherche en ligne. Lors de l'attribution des métadonnées, il faudrait également éviter autant que possible que les instruments de recherche eux-mêmes ne deviennent sensibles.

Si ces conditions peuvent être remplies, le délai de protection des archives contenant des données personnelles sensibles ne dépendra plus de la question de savoir si ces archives sont classées selon des noms de personnes, mais de réflexions relatives à la durée de protection réellement requise dans chaque cas d'espèce. Au vu de ce qui précède, il est recommandé de réexaminer l'art. 11, al. 1, LAr sous deux angles, celui du critère du « classement selon des noms de personnes », mais aussi celui de l'invariabilité du délai de protection de 50 ans.

Pour ce qui est des fonds déjà versés auxquels l'art. 11 LAr ne s'applique pas, il serait souhaitable que les informations manquantes relatives aux données personnelles sensibles qu'ils pourraient contenir soient ajoutées a posteriori. Le délai de protection de ces fonds pourrait alors être réglementé de la même manière que celui des fonds nouvellement versés. Il n'a pas été possible d'établir dans le cadre de l'évaluation si cette entreprise de rectification était réaliste et le cas échéant dans quel laps de temps elle pourrait être menée à bien. Si une telle rectification n'est pas envisageable, les fonds déjà versés pourraient continuer de requérir une règle d'accès calquée sur la règle en vigueur.

Enfin, il conviendrait également de préciser comment il sera possible à l'avenir de faire, dans le respect de la protection des données, des recherches dans des documents qui doivent rester exclus du catalogue en ligne en raison de la présence de données personnelles sensibles dans les instruments de recherche.

Recommandations :

- **R18 – Métadonnées relatives à l'art. 11 LAr :** il importe de s'assurer que les métadonnées des fonds versés à l'avenir aux archives contiennent, du moins à l'échelon du dossier, des informations fiables sur la présence de données personnelles sensibles, tant dans le contenu que dans les métadonnées elles-mêmes.
- **R19 – Reconsidérer le critère de protection de l'art. 11, al. 1, LAr :** il y a lieu d'examiner si le délai de protection des documents contenant des données personnelles sensibles peut à l'avenir être défini en fonction de la durée de protection requise pour les documents concernés, au lieu de continuer de dépendre de la question du classement selon des noms de personnes. L'utilisation des fonds déjà versés aux archives peut nécessiter une réglementation distincte si une indexation analogue à celle préconisée dans la R18 n'est pas possible.
- **R20 – Recherche dans les instruments de recherche :** les Archives fédérales examinent le moyen d'effectuer des recherches conformes au droit dans des documents dont les instruments de recherche contiennent des données personnelles sensibles.

11 Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection

11.1 Introduction

11.1.1 But, organisation et compétences

But : garantir que les utilisateurs ont la possibilité de consulter les dossiers durant le délai de protection pour autant qu'aucun intérêt public ou privé au secret ne s'y oppose et qu'aucune disposition légale n'en dispose autrement.

Organisation prévue et compétences : comme indiqué au chapitre 9, le législateur n'a pas voulu bloquer complètement l'accès aux archives. Un délai de protection a donc été défini à l'art. 13 LAr durant lequel les utilisateurs peuvent consulter des dossiers pour autant qu'aucune disposition légale n'en dispose autrement (al. 1, let. a) ou qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant, digne de protection, ne s'y oppose (al. 1, let. b). À noter que cet article ne considère pas les cas où le délai de protection est prolongé au sens de l'art. 12, al. 2.

La procédure de consultation des archives est régie par les art. 15 et suiv. OLAr. L'autorisation d'accès aux documents est octroyée par les services versants (art. 13 LAr). Cette compétence incombe au département compétent pour les recherches ne portant pas expressément sur des personnes effectuées dans des documents couverts par un délai de protection prolongé au sens de l'art. 11 (données personnelles). Les demandes de consultation pendant le délai de protection doivent être motivées par écrit (art. 15, al. 2, OLAr). Elles sont transmises par les Archives fédérales à l'autorité compétente. Si la décision est positive (autorisation de consultation, assortie le cas échéant de charges), le requérant peut commander les documents souhaités. Si la décision est négative ou partiellement positive (autorisation assortie de charges), le requérant se voit accorder le droit d'être entendu : il peut exiger qu'une décision sujette à recours soit rendue et interjeter recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Les services tenus de proposer leurs documents peuvent se faire assister par les Archives fédérales (conseils pour préciser les charges p. ex.).

11.1.2 Objets et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation porte tout d'abord sur la gestion des demandes d'accès et sur l'interaction entre les acteurs impliqués, en particulier le rôle des Archives fédérales et l'efficacité de la procédure de consultation. Comme pour les délais de protection, il s'agit d'apprécier si les demandes de consultation sont examinées sur la base de critères uniformes, si les dispositions légales sont respectées, et si les intérêts de protection et les intérêts liés à la consultation se

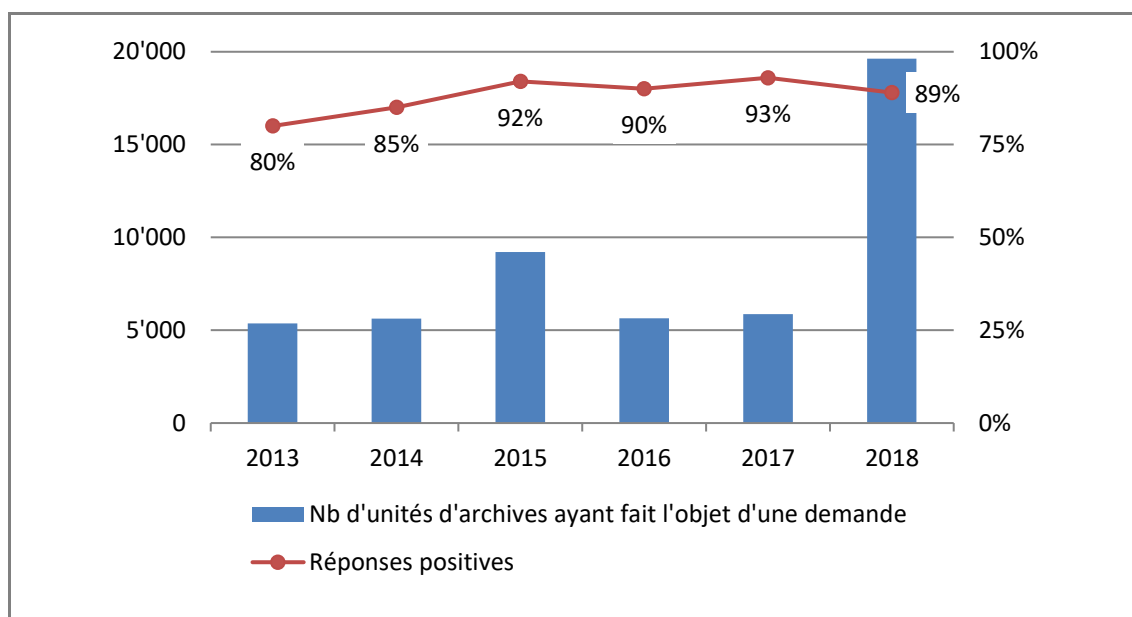
situent dans un rapport équilibré. On s'intéresse par ailleurs aux charges dont les décisions de consultation sont parfois assorties et à l'usage qui est fait des voies de recours disponibles. L'analyse s'appuie ici aussi sur les expériences et les avis des différents acteurs, ainsi que sur certains processus de la procédure de consultation. Aucun cas particulier n'est en revanche étudié. La communication de renseignements aux personnes concernées est également étudiée. Un aperçu du nombre de demandes de consultation et de leurs chances de succès est donné en guise d'introduction.

Le présent chapitre s'appuie sur les informations fournies par les acteurs concernés (Archives fédérales, enquêtes et entretiens auprès des services tenus de proposer leurs documents, enquêtes et entretiens auprès des utilisateurs des Archives fédérales) et sur des données statistiques des Archives fédérales et sur des analyses complémentaires (bases juridiques).

11.2 Nombre de demandes de consultation et chances de succès

Ces dernières années, des demandes de consultation ont été déposées pour 5000 à 6000 unités d'archives/dossiers protégés par un délai de protection, sauf en 2015 et 2018, où les demandes ont concerné un nombre nettement plus élevé de dossiers. Selon les Archives fédérales, les pics observés ces deux années pourraient s'expliquer par le dépôt de demandes portant sur des fonds volumineux d'archives privées ou des sous-fonds entiers, ainsi que de demandes pour de gros projets de recherche. Le taux d'acceptation varie entre 80 % (2013) et 93 % (2017).

Illustration 11-1 : Unités d'archives ayant fait l'objet d'une demande de consultation et taux d'acceptation des demandes entre 2013 et 2018



Source : Les Archives fédérales suisses en chiffres 2019 (AFS 2020b). Dans la plupart des cas, les unités d'archives sont des dossiers. Il peut également s'agir de fiches ou de bases de données.

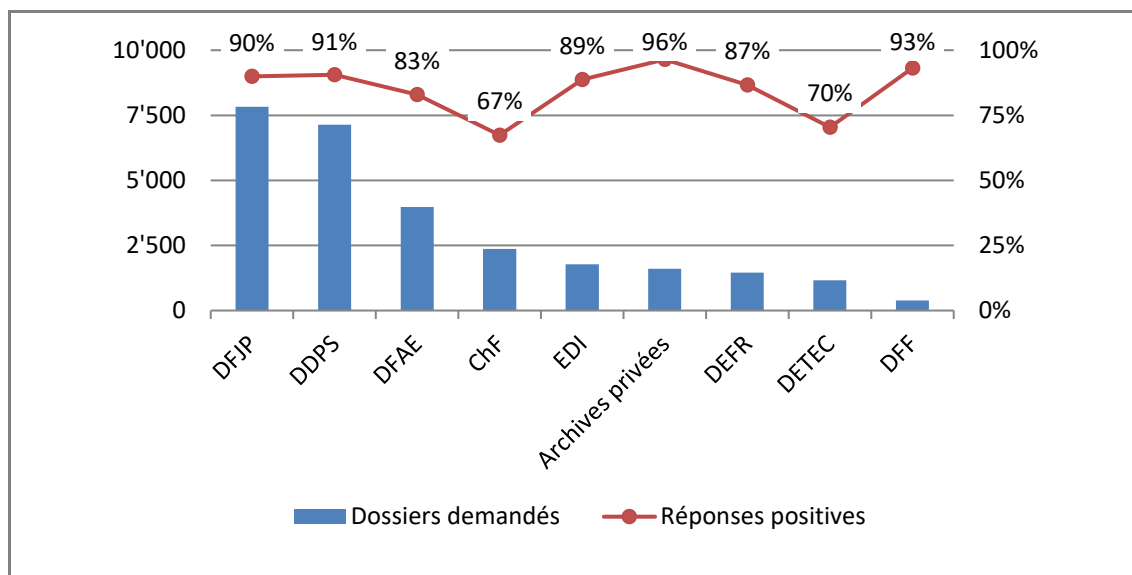
Ces données peuvent être complétées par celles d'une évaluation des Archives fédérales, concernant les années 2007 à 2014 (AFS 2014b) :

- *Nombre de demandes* : 1916 demandes de consultation ont été déposées entre 2007 et 2014, soit en moyenne 221 par année (légère progression au fil des ans). Un volume équivalent de demandes a été traité ces dernières années selon les indications des Archives fédérales.
- *Nombre de dossiers par demande* : entre 2007 et 2014, on observe des variations importantes dans le nombre de dossiers par demande. Au total, 76 672 dossiers ont fait l'objet d'une demande de consultation. Si la moitié des demandes portaient chacune sur un, deux ou trois dossiers, 15 d'entre elles ont concerné 49 066 dossiers, soit plus de 700 par demande. Si l'on excepte ces 15 cas particuliers, les demandes ont porté en moyenne sur 14,5 dossiers (les aspects de l'évaluation cités ci-après ne tiennent pas compte des 15 demandes particulièrement volumineuses).
- *Délai de protection* : le plus souvent, les demandes ont porté sur des dossiers soumis au délai de protection ordinaire au sens de l'art. 9 LAr (30 ans, 46 % des dossiers). La proportion de dossiers soumis au délai de protection prolongé au sens de l'art. 12 LAr (existence d'un intérêt public ou privé au secret) était sensiblement la même (41 %). Les demandes ont en revanche concerné nettement moins de dossiers protégés au titre de l'art. 11 LAr (archives classées selon des noms de personnes et contenant des données personnelles, 8 %). À noter que la proportion de dossiers versés aux Archives fédérales protégés au sens de l'art. 12 LAr est nettement plus faible que celle de dossiers protégés au sens de l'art. 11 LAr (voir Illustration 9-1, à la section 9.2). Les utilisateurs des Archives fédérales ont par ailleurs manifesté un net intérêt pour les dossiers présentant un intérêt national ou privé. Enfin, 5 % des dossiers ayant fait l'objet d'une demande de consultation étaient des dossiers régis par l'art. 16 LAr (documents légués ou déposés par des personnes physiques ou morales).
- *Finalités de la consultation* : 61 % des demandes ont été formulées pour des besoins scientifiques, 17 % pour des raisons privées, 15 % pour des fins journalistiques/de publication. 5 % des demandes ont été déposées par l'administration (autre raison et raison non communiquée : 1 % chaque). Le taux d'acceptation des demandes s'est situé entre 82 % (fins scientifiques) et 97 % (administration).
- *Départements* : le DFJP, le DDPS et le DFAE ont été les départements les plus sollicités (illustration 11-2), concentrant près de deux tiers des dossiers. Le taux d'acceptation s'est établi entre 67 % (ChF) et 93 % (DFF)³². Ces chiffres ne renseignent pas sur la nature de la pratique d'acceptation des différents départements

³² Les archives privées conservées par les Archives fédérales constituent un cas particulier (taux d'acceptation de 96 %). Les règles d'accès à ces archives sont différentes (autorisation de consultation donnée par des particuliers ou des entreprises).

dans la mesure où elle dépend fortement du type de dossier. Selon les calculs effectués par les Archives fédérales, des variations du taux d'acceptation s'observent également au sein d'un même département.

Illustration 11-2 : Unités d'archives ayant fait l'objet d'une demande de consultation, par département, entre 2007 et 2014



Source : AFS (2014b), Données statistiques relatives aux demandes de consultation, 2007-2014. Dans la plupart des cas, les unités d'archives sont des dossiers. Il peut également s'agir de fiches ou de bases de données.

11.3 Gestion des demandes de consultation

11.3.1 Pratique actuelle

Rôle des Archives fédérales

Dans la procédure de consultation des archives, les Archives fédérales jouent pour ainsi dire le rôle de « messenger » entre le demandeur et le service versant, aucun contact direct n'étant automatiquement prévu entre les deux parties. La personne qui souhaite consulter des archives doit préciser les dossiers auxquels elle souhaite accéder, la nature du travail envisagé et le but de la consultation des documents. Les Archives fédérales procèdent à un examen formel de la demande avant de la transmettre au service versant, qui se charge de l'évaluation matérielle. Elles transmettent également les métadonnées descriptives (titre, échéance de la durée de conservation, cote, catégorie (estimée) du délai de protection). Il n'est en revanche pas nécessaire de préciser le contenu du dossier ni si celui-ci a déjà fait l'objet d'une demande de consultation. Un mémento à l'attention des services détaille les principales conditions-cadres de l'examen de la demande en vertu de la LAr (voir AFS s.d. a, point 1). Les Archives

fédérales se tiennent si nécessaire à la disposition des services versants et des utilisateurs pour toute clarification.

Décision rendue par le service versant

Les Archives fédérales accordent au service compétent un délai d'un mois pour répondre aux demandes de consultation. Ce délai peut être allongé si la demande est particulièrement complexe. La procédure de traitement est gratuite. L'unité déterminante est le dossier et non les documents individuellement (voir chapitre 14). Les Archives fédérales ont limité (en 2020) à 50 le nombre de dossiers pouvant être examinés simultanément pour éviter toute surcharge de travail au niveau des services versants et garantir que les demandes sont examinées avec soin. Ce faisant, elles ont répondu aux attentes de certains services.

Pour évaluer la demande, le service versant peut commander auprès des Archives fédérales les dossiers concernés. Après avoir procédé aux clarifications nécessaires et consulté le cas échéant d'autres services (en fonction du contenu du dossier), il communique sa décision par écrit aux Archives fédérales. La décision n'a pas besoin d'être motivée, même si les entretiens ont fait apparaître que certains services versants le font. Le requérant est informé de la décision par écrit par les Archives fédérales :

- Si la demande est *acceptée*, le requérant est invité à commander le dossier souhaité, en mentionnant la référence de la décision. Si l'autorisation de consultation est assortie de charges, celles-ci sont précisées par les Archives fédérales, qui en ont vérifié au préalable la légitimité. Les questions éventuelles du requérant sont transmises au service compétent.
- Si la demande est *rejetée*, les Archives fédérales précisent les possibilités de recours au moment de la communication de la décision négative : la personne est notamment informée qu'elle peut demander par écrit qu'une décision sujette à recours soit rendue (art. 22 OLAr). Si le service compétent exige le paiement d'une taxe, son montant est précisé.

Certains services versants justifient leur refus, même si cela n'est pas nécessaire (très faible nombre de cas selon les Archives fédérales). Les Archives fédérales indiquent le motif du refus uniquement si le service versant ou le requérant en fait la demande. Le motif n'est communiqué au requérant qu'avec l'accord exprès du service versant. Si les Archives fédérales ne transmettent pas automatiquement le motif du refus, c'est d'une part pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant au déroulement de la procédure (refus motivé ou non selon le service ayant examiné la demande), d'autre part pour éviter que les services versants qui ne motivent pas leur décision se sentent obligés de le faire ou qu'ils soient submergés de demandes d'explications. Les justifications prennent différentes formes, de la phrase lapidaire à l'exposé juridique s'apparentant à une décision. Il peut arriver qu'un service versant revoie sa position à la suite d'une question posée par le requérant concernant le motif du refus. Une telle situation peut toutefois se présenter même si le service versant n'a pas justifié sa décision.

La procédure en cas de rejet de la demande de consultation est détaillée à la section 11.6.

Spécificité : service compétent au sens de l'art. 11, al. 3, LAr

Pour les recherches qui ne portent pas expressément sur des personnes effectuées dans des documents soumis au délai de protection au sens de l'art. 11, al. 3, LAr, le législateur a prévu que l'autorisation de consultation soit donnée non pas par le service versant, mais par le département compétent. Cette règle a été introduite pour que cette compétence soit attribuée à une instance politique (interventions Wicki et Frick, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 1998, p. 623 et 625).

Dans la pratique, cette disposition n'est pas réellement appliquée. Les Archives fédérales estiment en effet qu'il est plus judicieux que toutes les demandes de consultation soient évaluées par les services versants au motif que ce sont eux qui connaissent le mieux les documents, les éventuels intérêts dignes de protection et la législation divergente. Un tri des demandes impliquerait une surcharge de travail pour les secrétariats généraux, qui ne disposent pas nécessairement des ressources adéquates. Une tendance à la centralisation du traitement des demandes s'observe d'ailleurs dans trois départements (voir section 11.4.1). Ce sont les services versants qui décident à qui incombe la décision au sujet des demandes.

La jurisprudence considère le non-respect d'une règle attributive de compétence comme une violation grave des dispositions régissant la procédure administrative, ce qui entraîne généralement l'annulation de la décision de l'autorité non compétente (ATF 132 II 21, consid. 3).

Spécificité : pas de possibilité de consultation des dossiers soumis au délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2, LAr

L'art 13, al. 1, LAr ne prévoit pas de possibilité de consultation pour les documents soumis au délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2, LAr. Il n'a pas été possible d'en établir la raison. Selon les indications des Archives fédérales, cette exception n'est pas respectée dans la pratique : les demandes de consultation de dossiers protégés au sens de l'art. 12, al. 2, LAr sont examinées dans le cadre de la procédure ordinaire.

11.3.2 Expériences et avis des utilisateurs

Durée de la procédure

Les utilisateurs ont fait état d'expériences assez différentes pour ce qui est du traitement de leurs demandes de consultation. Le temps de traitement dépend en partie du service auprès duquel la demande a été déposée et du contenu de la demande. Si certaines personnes n'ont jamais été confrontées à des problèmes de délais, d'autres ont dû patienter pendant plusieurs mois avant d'obtenir une réponse. Les utilisateurs concernés se plaignent du délai de

traitement par les services versants, mais aussi du temps de latence au niveau des Archives fédérales. Même le délai réglementaire de 4 à 6 semaines (traitement par les AFS inclus) est considéré par certains comme trop long. Un long délai peut compliquer voire empêcher la réalisation de certains travaux (mémoire d'études, p. ex.). Un utilisateur fait état de durées de traitement différentes pour des dossiers issus du même fonds d'archives.

Des besoins divers : consultation et exploitation

Les historiens en particulier indiquent ne pas exploiter tous les dossiers qu'ils demandent à consulter. Il serait judicieux de pouvoir parcourir rapidement les dossiers pour vérifier si les documents qu'ils contiennent sont intéressants. Bien souvent, les dossiers ne contiennent que peu, voire pas de documents pertinents pour leurs projets, à savoir qui puissent être exploités pour leurs travaux/publications. La procédure détaillée est jugée disproportionnée pour ces besoins de simple « visualisation ».

Un historien fait observer que la consultation d'un document pour les besoins de recherches historiographiques ne saurait être assimilée à une publication et rappelle que les historiens sont tenus au respect de la législation sur la protection des données. Un autre propose qu'en cas de simple « demande de visualisation », les Archives fédérales examinent au préalable le dossier pour voir s'il contient des documents pertinents. Cela impliquerait toutefois de déterminer précisément les cas dans lesquels les Archives fédérales se chargeraient du tri des demandes. Le temps nécessaire à l'examen des demandes serait reporté des services versants vers les Archives fédérales.

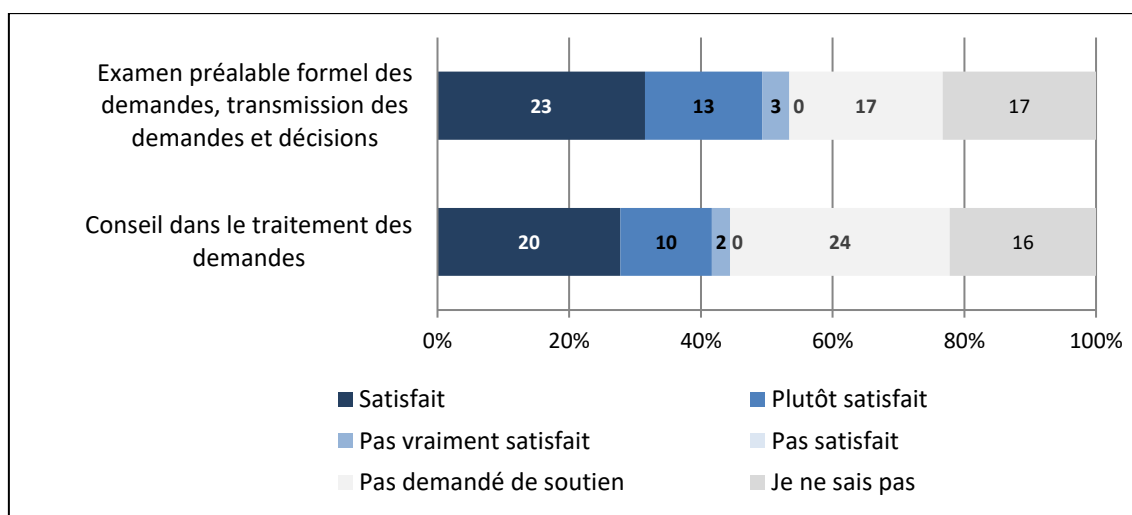
11.3.3 Expériences et avis des services versants

Les services versants ayant répondu à la question portant sur le soutien apporté par les Archives fédérales se disent satisfaits ou plutôt satisfaits de ce soutien lorsqu'ils l'ont sollicité. Cela vaut à la fois pour le « rôle de messenger », examen formel des demandes compris, et l'assistance fournie lors du traitement des demandes (illustration 11-3).

Compte tenu du taux de satisfaction élevé, ces aspects n'ont pas été approfondis dans le cadre des entretiens. Certains services ont néanmoins évoqué la collaboration avec les Archives fédérales en lien avec l'examen des demandes. Les Archives fédérales sont perçues par certains aspects comme trop formalistes : les services versants souhaiteraient parfois pouvoir contacter directement le requérant pour mieux cerner le besoin d'information. Certains déplorent le fait que les Archives fédérales ne communiquent pas au requérant la raison du rejet de sa demande, alors que celle-ci a été précisée. D'autres jugent particulièrement incommode que les Archives fédérales ne fournissent pas les documents pour l'examen de la demande, mais qu'il faille les commander spécifiquement. D'autres encore estiment qu'ils devraient être informés si une demande a par le passé déjà fait l'objet d'une décision.

Un service versant estime qu'une première évaluation des dossiers par les Archives fédérales faciliterait le traitement des demandes. Cette évaluation pourrait notamment porter sur le contrôle de l'actualité des documents ou l'identification de documents sensibles (actes du Parlement, affaires fédérales, documents classifiés, etc.).

Illustration 11-3 : Questionnaire V – Soutien des Archives fédérales en matière d'évaluation des demandes de consultation



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 29 : « Quel est votre degré de satisfaction concernant le soutien des AFS en matière d'évaluation des demandes de consultation ? »

11.4 Uniformité et proportionnalité de l'évaluation des demandes de consultation

11.4.1 Pratique des services versants

Directives et outils garantissant l'uniformité des pratiques

L'existence de directives internes et les compétences en matière d'examen des demandes de consultation ont été analysées pour évaluer les pratiques des services versants. Les services ont par ailleurs été invités à préciser les critères sur la base desquels ils rendent leurs décisions de consultation.

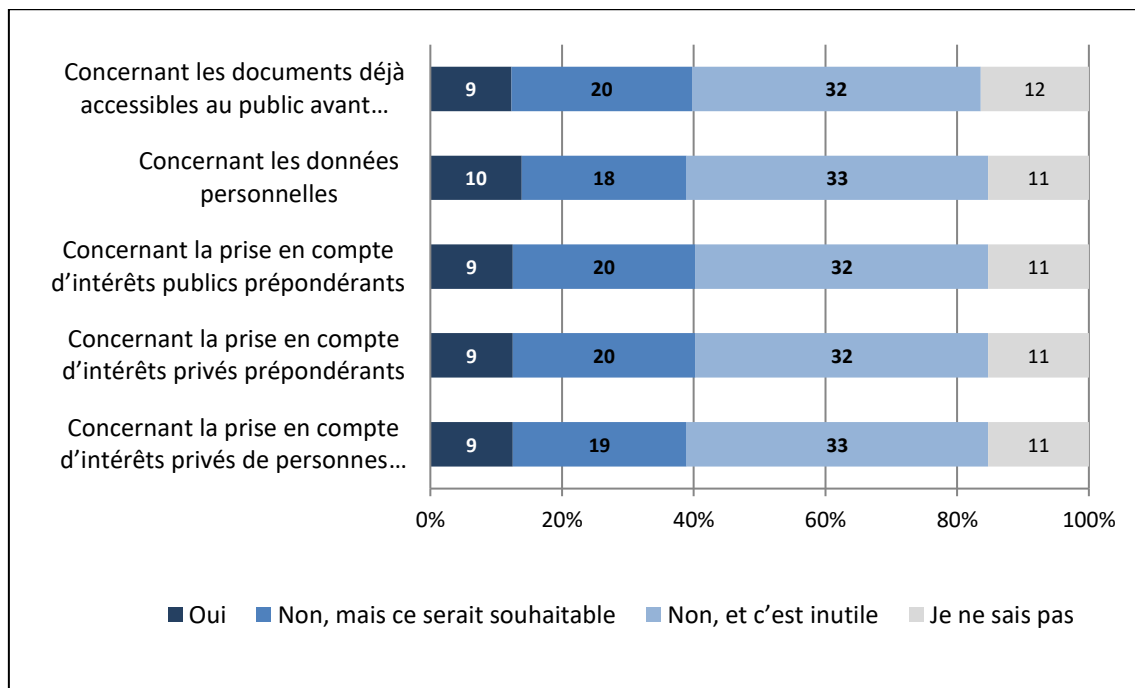
L'analyse fait apparaître que la grande majorité des services versants ne disposent ni de directives internes ni de bases décisionnelles précisant les critères (plutôt vagues) d'évaluation des demandes (illustration 11-4). Les critères sont explicités dans un service sur sept seulement.

Aucun des services interrogés ne dispose à proprement parler de directives : un service indique se référer aux principes élaborés par la direction, qui contribuent à l'harmonisation

des pratiques dans le cas de thématiques récurrentes, un autre avoir initié l'élaboration d'un outil dans le même but, deux autres disposer d'une description de la procédure d'évaluation.

La plupart des services ont la possibilité – dont ils font usage – de vérifier si un dossier a déjà fait l'objet d'une décision, soit en consultant une base de données ou une liste, soit en effectuant une recherche. Une personne traitant un faible nombre de demandes indique se souvenir généralement des demandes antérieures. Une autre déclare en revanche ne pas avoir accès à ces informations et ne pas être en mesure de garantir que les demandes sont traitées dans les mêmes conditions. Un service souhaite que les Archives fédérales mettent à disposition ces informations.

Illustration 11-4 : Questionnaire V – Directives précisant les critères d'évaluation des demandes de consultation



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 31 : « Votre service dispose-t-il de directives internes ou de bases décisionnelles précisant les critères d'évaluation des demandes de consultation ? »

Compétences

Dans le cadre des entretiens, il a été demandé aux services versants de préciser qui est en charge de l'examen des demandes de consultation au sens de la LAr. La procédure est plus ou moins centralisée selon le département. On distingue les trois cas de figure suivants :

- Procédure décentralisée : dans quatre départements, les demandes sont examinées de façon autonome par chacun des offices. Le secrétariat général peut être amené à intervenir en dehors de ses propres affaires dans les cas de fonds spéciaux.

- Procédure décentralisée coordonnée : dans un département, un service du secrétariat général joue le rôle d'interface vis-à-vis des Archives fédérales pour les demandes de l'ensemble des services des offices. Les décisions sont prises de façon autonome par chacun des offices, le secrétariat général pouvant ajouter des charges et, si la demande est rejetée, examiner si une autorisation de consultation assortie de charges pourrait être délivrée. Lorsqu'une demande concerne plusieurs offices, la procédure est coordonnée par le service assumant le rôle d'interface.
- Procédure centralisée : dans les deux départements restants, la procédure d'examen des demandes de consultation est, à quelques exceptions près, entièrement centralisée. L'avis du service en charge du dossier est sollicité dans tous les cas (ou dans des cas spécifiques). Il influe généralement sur la décision finale.

L'examen des demandes incombe en règle générale au service juridique et/ou au service producteur des documents. Il existe, dans quelques cas, des services d'archives spécifiques au bénéfice d'une expertise historique. Dans la plupart des cas, la décision finale est rendue par le service ayant traité la demande. Il arrive que l'avis de la direction soit sollicité pour les cas revêtant une importance politique particulière ou les demandes d'intérêt public. Un des services versants a déclaré toujours faire intervenir la direction, un autre uniquement lorsqu'il a affaire à un dossier soumis au délai de protection prolongé. Deux autres services ont indiqué se référer aux décisions de leur direction, un autre informer systématiquement la direction des nouvelles demandes de consultation, qui peut intervenir si elle le juge nécessaire. Lorsqu'un dossier comprend des documents émanant de plusieurs services, les services versants interrogés ont indiqué consulter également les autres services.

Plusieurs services ont mentionné le fait que leurs décisions sont systématiquement motivées et que les justifications peuvent être transmises (par les AFS) aux requérants dans le cadre du réexamen de leur demande. Ils ont par ailleurs indiqué ne pas réellement savoir si les Archives fédérales transmettent automatiquement la raison du rejet de la demande ou uniquement dans le cadre d'une éventuelle demande de « réexamen » (voir section 11.6.3). Certains services se disent favorables au dialogue avec les requérants et/ou aimeraient savoir si certaines parties du dossier sont déjà consultables et si oui, où (document ayant fait l'objet d'une publication, p. ex.).

Critères de décision

Pour examiner les demandes, les services interrogés indiquent se fonder sur les critères définis à l'art. 13 LAr. Ces critères diffèrent selon la nature des documents versés aux archives (dispositions légales contraires, protection des données personnelles, protection d'intérêts publics ou privés). Les réponses communiquées font apparaître que les demandes sont examinées au cas par cas. Plusieurs personnes assurent prendre en compte l'utilisation prévue des documents. Une demande peut ainsi être rejetée si le dossier demandé n'est pas pertinent pour l'utilisation mentionnée. Un service indique rendre ses décisions selon le principe « access to one is access to all ». Ces réponses mettent en évidence des pratiques différentes

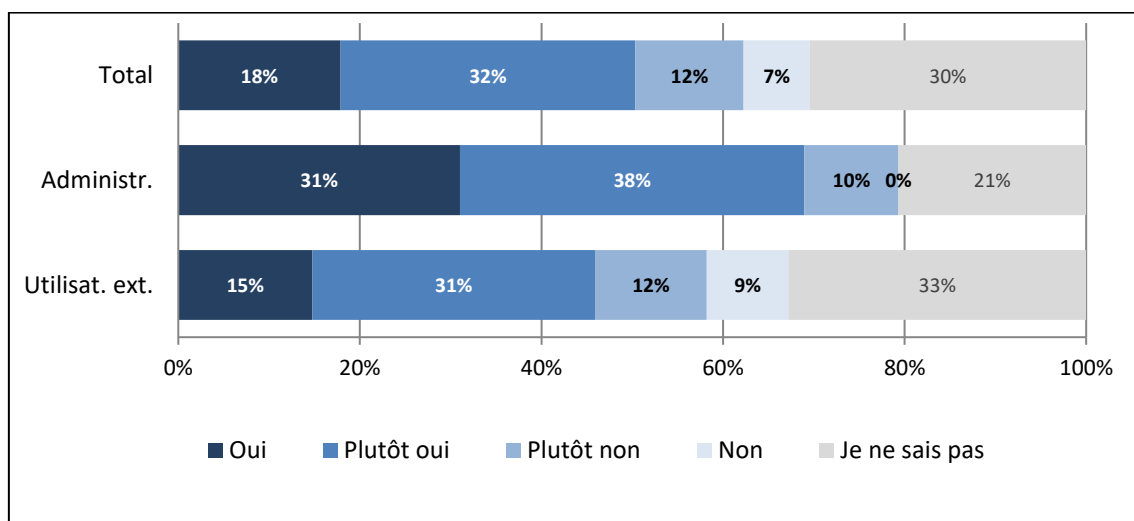
quant à l'interprétation de l'octroi de conditions d'accès équivalentes pour tous les requérants (art. 13, al. 2, LAr).

Certains services estiment nécessaire que la raison invoquée des fins scientifiques puisse être vérifiée (confirmation de l'Université, p. ex.). Pour deux services, les demandes concernant des documents classifiés ou soumis à un délai de protection prolongés doivent faire l'objet d'un soin particulier. La majorité des services indiquent se référer, le cas échéant, aux décisions rendues antérieurement. Une personne déclare avoir déjà fait valoir la pesée légale des intérêts pour empêcher la consultation de données relatives à une personne.

11.4.2 Avis des utilisateurs

30 % des utilisateurs ayant répondu au questionnaire (151 sur 500, question 14) déclarent avoir déjà déposé au moins une demande de consultation pour des documents soumis à un délai de protection. 70 % d'entre eux ont répondu à la question sur la proportionnalité du traitement des demandes (pondération entre les intérêts de protection et les intérêts liés à la consultation). Parmi eux, 25 % estiment que l'évaluation de la demande est proportionnée, 50 % qu'elle est plutôt proportionnée, 25 % qu'elle ne l'est pas. L'appréciation des utilisateurs de l'administration est un peu plus positive que celle des utilisateurs extérieurs aux Archives fédérales.

Illustration 11-5 : Questionnaire U – Proportionnalité du traitement des demandes de consultation par les services versants



Questionnaire U. N = 151 (administration = 29 ; services extérieurs = 122). Réponses à la question 30 : « Selon votre expérience, le traitement des demandes de consultation est-il proportionné (pondération entre les intérêts de protection et les intérêts liés à une consultation) ? »

Les décisions rendues par les services versants ont fait l'objet des critiques suivantes :

- La justification du refus n'est pas claire ou les parties du dossier posant problème n'apparaissent pas clairement.

- La décision varie selon la personne qui statue sur la demande (absence de compétences techniques p. ex.) ou le service qui procède à l'évaluation : des documents archivés en différents endroits ont parfois pu être consultés, parfois non.
- On a le sentiment que la demande de consultation a été rejetée par crainte que les documents ne fassent l'objet d'une couverture médiatique négative.
- Une trop grande importance est accordée au principe d'égalité de traitement des demandes, sans que l'objectif de la consultation soit pris en compte : la demande est rejetée parce que l'on ne veut pas rendre le dossier accessible à d'autres personnes.
- La consultation n'est pas autorisée parce qu'une partie des documents est couverte par le délai de protection, alors qu'elle aurait pu être assortie de charges.
- L'interdiction, fondée sur l'art. 21 LOGA, d'évaluer les décisions du Conseil fédéral et les procédures de co-rapport (pour les documents couverts par le délai de protection prolongé) ne se justifie pas du point de vue historique.
- L'interdiction de citer des extraits de communications ou de décisions administratives n'est pas justifiée.
- La demande est rejetée pour des raisons non citées dans la LAr, mais p. ex. dans la LTrans (le dossier contient des documents qui documentent des processus décisionnels).

Une personne déplore que certains services n'aient pas suffisamment de connaissances historiques et ne soient pas à même de comprendre la logique des recherches historiographiques. Depuis l'entrée en vigueur de la LTrans, on observe par ailleurs une tendance à la judiciarisation de l'évaluation des demandes de consultation d'archives : le contenu des documents est considéré comme étant toujours d'actualité, d'où une surévaluation des risques de consultation (qui ne doit pourtant pas être confondue avec la publication).

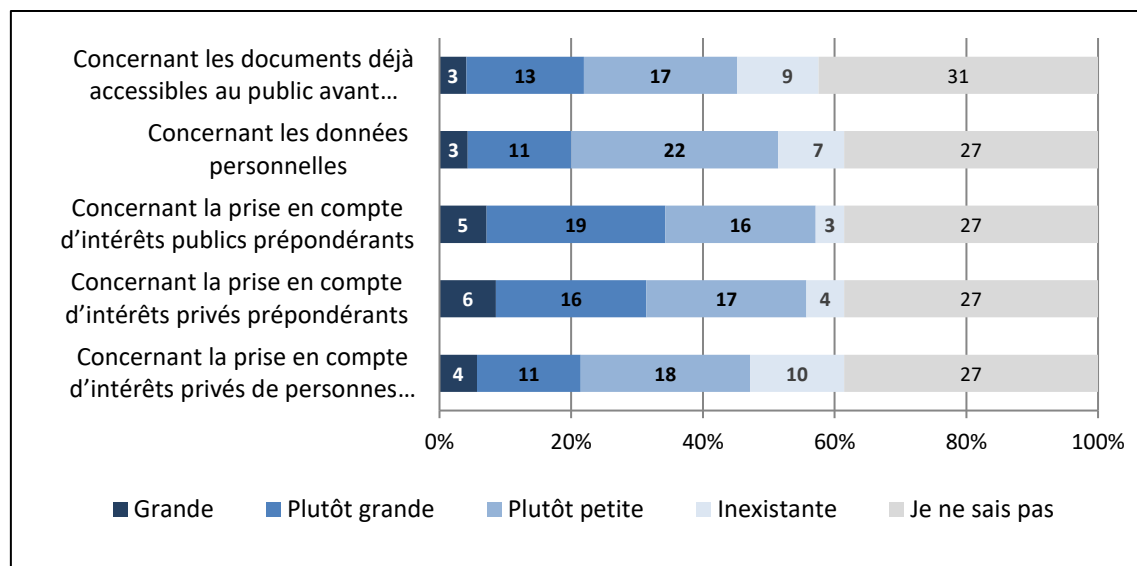
11.4.3 Avis des services soumis à l'obligation d'archivage

Les informations collectées dans le cadre des entretiens font apparaître que les services versants reçoivent dans l'ensemble peu de réclamations des utilisateurs et que ceux-ci acceptent la plupart du temps les décisions communiquées. Les réponses apportées dans le cadre des entretiens montrent que les services versants sont globalement favorables à la consultation des archives, même lorsqu'ils assortissent leurs décisions de charges (voir section 11.5.2). Certaines personnes déclarent avoir été confrontées au mécontentement des utilisateurs parce que le fait qu'un seul document était protégé bloquait la consultation d'un dossier tout entier ou parce que l'accord de personnes vivantes était exigé. Un service se montre critique vis-à-vis des requérants qui cherchent à exploiter leurs relations pour se voir accorder des privilèges.

Sur les 73 services ayant répondu au questionnaire, seuls 42 à 45 se sont exprimés sur la marge d'interprétation des critères d'évaluation des demandes (illustration 11-6). La marge d'interprétation est jugée « grande » ou « plutôt grande » par plus de la moitié des personnes lorsque des intérêts publics ou privés prépondérants sont pris en compte, par un tiers seulement pour les autres constellations (documents déjà accessibles au public avant l'expiration du délai de protection, données personnelles, prise en compte d'intérêts privés de personnes appartenant à l'histoire contemporaine).

Les réponses communiquées par les services qui procèdent à un archivage autonome sont sensiblement les mêmes : eux aussi estiment que la marge d'appréciation est la plus grande lorsque des intérêts publics ou privés prépondérants sont pris en compte (questionnaire A : question 25).

Illustration 11-6 : Questionnaire V – Marge d'interprétation pour les demandes de consultation



Questionnaire V. N = 73. Réponses à la question 30 : « Quelle est la marge d'interprétation des dispositions de l'art. 18 OLAr régissant l'autorisation de consulter (y c. des renvois qu'il contient) ? La marge d'interprétation est... ».

Ces avis divergents quant à la marge d'interprétation des critères d'évaluation se reflètent, dans des proportions équivalentes, dans les réponses communiquées quant au souhait ou non de disposer de directives internes précisant les critères d'évaluation (voir illustration 11-4).

Les entretiens font eux aussi apparaître un tableau contrasté pour ce qui concerne la marge d'interprétation des critères d'évaluation. La marge d'interprétation est considérée comme faible par les services qui indiquent que leurs décisions découlent très clairement des critères énoncés dans la loi et l'ordonnance sur l'archivage : soit l'accès aux archives ne peut pas être autorisé parce qu'une disposition légale en dispose autrement (art. 13, al. 1, let. a, LAr) ou qu'il en va de données personnelles dignes de protection, soit la pesée des intérêts sur la base des critères spécifiés est considérée comme une tâche juridique classique qui n'est pas

particulièrement plus complexe que celles exécutées dans d'autres domaines. Les services qui dénoncent le manque de clarté des critères s'en remettent à la documentation disponible, à la littérature spécialisée et à la jurisprudence, qui ne leur permettent toutefois pas toujours de parvenir à un résultat satisfaisant. Un service a déploré l'absence de jurisprudence en la matière.

11.4.4 Évaluation juridique

Traitement des demandes dans les mêmes conditions au sens de l'art. 13, al. 2, LAr

L'art. 13, al. 2, LAr concrétise le principe juridique de l'égalité de traitement des demandes. Il répond au souhait du législateur d'en finir avec l'époque où les demandes des historiens étaient systématiquement privilégiées (comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la LAr : « Chaque citoyen doit avoir le même droit de consulter des archives » (FF 1997 II 851). Reste à savoir si l'art. 13, al. 2, LAr ouvre la voie au principe de l'accès collectif (« access to one is access to all ») qui prévaut au sens de la LTrans pour l'accès aux documents officiels. En d'autres termes : faut-il traiter les demandes de tous les requérants, quels qu'ils soient, de la même façon qu'une demande préalablement formulée ? L'objectif de l'art. 13, al. 2, LAr ne semble pas être de garantir une égalité absolue de traitement, l'intention du législateur ayant toujours été d'inciter à prendre en compte la finalité de la consultation des archives et ainsi d'introduire un système de pesée des intérêts en présence et non une « analyse du préjudice ». Cela explique pourquoi les chercheurs sont tenus de justifier leur demande de consultation/d'indiquer la finalité concrète des documents demandés. La décision peut avoir un lien avec la raison indiquée.

Disposition potestative (art. 13, al. 1, LAr)

En vertu de l'art. 13 LAr, l'accès à un dossier peut être autorisé pendant le délai de protection si le requérant est en mesure de faire valoir un intérêt personnel qui prévaut sur l'intérêt public ou privé au secret. Le requérant ne peut toutefois pas se prévaloir d'un droit subjectif à l'accès au dossier pour cause d'existence d'un intérêt personnel prépondérant. La consultation pendant le délai de protection fait l'objet d'une « disposition potestative », à savoir que même si le demandeur a un intérêt prépondérant à consulter le dossier, l'autorité compétente peut s'opposer à cette consultation à condition qu'il n'y ait pas violation du principe d'interdiction de l'arbitraire.

La disposition potestative et l'importante marge d'interprétation qui en découle pour l'autorité compétente sont en contradiction avec la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression (art. 10 CEDH), qui garantit l'accès à un très grand cercle d'informations (voir section 13.2). Les Archives fédérales relativisent les implications pratiques de la disposition potestative et indiquent que les dispositions de l'art. 13 LAr sont considérées comme contraignantes.

11.5 Uniformité et adéquation des charges

11.5.1 Pratique

Les charges permettent de pondérer au mieux les intérêts de protection et les intérêts liés à la consultation. L'OLAr prévoit la possibilité d'assortir l'autorisation de consultation de charges et de conditions afin que l'appréciation des autorités « s'exerce avec responsabilité, souplesse et en faveur des utilisateurs, sans que des intérêts légitimes de protection ne soient lésés » (commentaire OLA : 20). Des exemples de charges (liste non exhaustive) sont cités à l'art. 13, al. 3, LAr et à l'art. 19 OLA : anonymisation des données personnelles, interdiction d'exploiter certaines parties des dossiers, dépôt du manuscrit avant publication auprès du service versant « dans certains cas ». Les Archives fédérales peuvent par ailleurs demander à la personne ayant formulé la demande de consultation de confirmer par écrit avoir pris connaissance des charges et conditions spécifiées.

L'analyse des différentes sources pour les besoins de la présente évaluation montre que les décisions de consultation assorties de charges sont assez répandues. Une nette majorité des services interrogés déclarent que la définition de charges est une pratique courante. Près de la moitié des utilisateurs ayant répondu au questionnaire ont de leur côté indiqué s'être vu une ou plusieurs fois imposer des conditions pour la consultation des documents souhaités (question 17 : 35 % « Oui, plusieurs fois », 13 % « Oui, une fois », 44 % « Non », 8 % « Je ne sais pas »). Une analyse réalisée par les Archives fédérales sur un échantillon de demandes de consultation (pendant quatre mois en 2010) montre par ailleurs que 75 % des demandes approuvées sont assorties de charges (citation : AFS 2014b, p. 6).

Bien que courante, la pratique de la définition de charges n'est pas uniforme dans tous les services. Trois services versants ont p. ex. indiqué dans le cadre des entretiens que le niveau de protection des documents est tellement élevé ou les dispositions empêchant la consultation tellement claires qu'il ne subsiste guère de marge pour assortir la décision de conditions.

Les charges les plus souvent citées sont les suivantes :

- Anonymisation des données personnelles
- Soumission du manuscrit avant publication
- Utilisation uniquement des documents requis pour la finalité de recherche spécifiée
- Autres charges citées au moins une fois : interdiction d'utiliser certains documents ou informations (co-rapports en lien avec les affaires du Conseil fédéral, interdiction d'utiliser les documents sur une certaine période³³, de copier les documents, de citer un extrait des documents, de publier les documents dans leur intégralité, d'apposer

³³ Cela arrive notamment lorsqu'une partie du fonds est encore couverte par le délai de protection et l'autre non.

des notes manuscrites sur les copies des documents). Un service indique préciser systématiquement que l'utilisateur est tenu de respecter la législation en vigueur relative à l'exploitation et la publication de documents (législation sur la protection des données, droits d'auteur).

Deux services indiquent biffer certains passages pour protéger des personnes, d'autres que cela n'est pas possible (interdiction de modifier les documents). Un service demande que les mentions de classification soient masquées au moment de la publication pour qu'il ne puisse pas lui être reproché d'avoir autorisé la publication de données confidentielles.

La pratique est assez diversifiée en ce qui concerne les co-rapports couverts par le délai de protection. Certains services ne transmettent pas les dossiers contenant des co-rapports aux dires d'une personne, tandis que son service interdit leur exploitation ou autorise leur consultation sans définir de charges.

Dans le cadre des entretiens, certains services versants ont abordé le thème de la numérisation et souligné notamment que la remise des dossiers sous forme numérique faciliterait à l'avenir la dérogation au principe de l'unité du dossier. Les caviardages seraient par ailleurs possibles sur des documents numérisés (voir section 14.1).

Les Archives fédérales jouent un rôle d'interface également dans le domaine des charges : ce sont elles qui contactent le service versant compétent en cas de question du requérant.

11.5.2 Avis des services versants

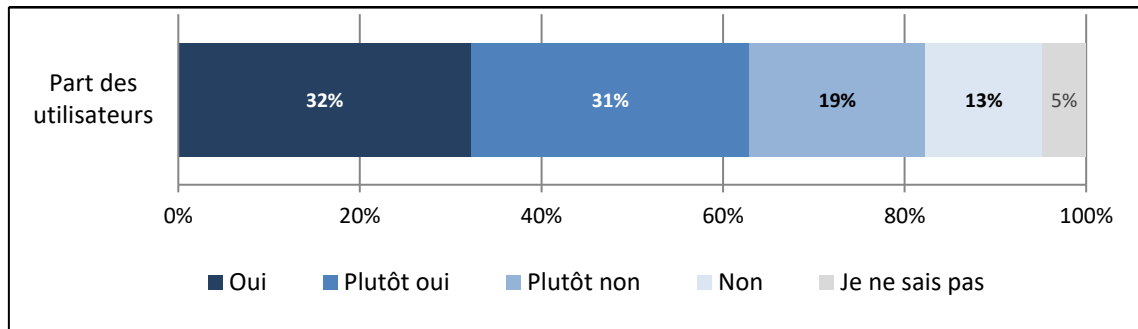
Les services versants qui assortissent leurs décisions de charges indiquent le faire pour permettre l'accès aux archives. Ils précisent n'avoir jusqu'ici pas observé de manquement à leurs obligations de la part des requérants (citation de noms de personnes alors que cela était explicitement interdit, p. ex.). La majorité des services qui se sont exprimés sur ce point dans le cadre des entretiens (cinq) sont d'avis que les dispositions régissant les charges sont claires et apprécient la liberté offerte par l'art. 13, al. 3, LAr (pas de liste exhaustive des charges possibles). Un service aimerait que certaines précisions soient apportées (conditions dans lesquelles des charges peuvent/doivent être définies, p. ex.), un autre que l'on puisse se référer à une liste d'exemples. Un autre service craint que les charges telles que l'interdiction de reproduire ou d'utiliser un document perdent de leur sens si les documents sont remis sous forme numérisée, sans qu'il faille y voir là une intention malveillante chez les requérants. Il fait par ailleurs observer que des fuites peuvent être dues à un défaut de sécurisation des données sur l'ordinateur des utilisateurs.

11.5.3 Avis des utilisateurs

Parmi les utilisateurs ayant répondu au questionnaire, rares sont ceux qui ont déjà reçu une autorisation de consultation assortie de charges. Au total, 62 personnes ont répondu à la question portant sur l'adéquation des charges et conditions. Les avis sont partagés

(illustration 11-7) : un tiers des utilisateurs estiment que les conditions sont justifiées, un tiers qu'elles sont plutôt justifiées, un tiers qu'elles sont plutôt non justifiées. Les demandeurs externes se montrent nettement plus critiques que les demandeurs internes.

Illustration 11-7 : Questionnaire U – Adéquation des charges/conditions



Questionnaire U. N = 62. Réponses à la question 18 : « Selon vous, ces conditions étaient-elles justifiées ? »

La plupart des utilisateurs interrogés se sont déjà vu remettre une autorisation de consultation assortie de charges. Dans la majorité des cas, ces charges ont été considérées comme justifiées ou non perturbantes dans la mesure où elles n'empiétaient pas sur l'intérêt personnel. Les utilisateurs ont également fait état de certaines charges problématiques :

- *Contenu ambigu* : l'exemple a été cité de l'interdiction d'exploiter les documents sans aucun lien avec l'objet de la recherche. Cette condition est, de l'avis des utilisateurs, sujette à interprétation.
- *Charge peu compréhensible et non pertinente* : citant l'interdiction de reproduire un document, l'utilisateur concerné indique ne pas comprendre pourquoi la consultation du document est autorisée, mais pas sa reproduction. Un autre s'étonne qu'il n'ait pas le droit de photographier un document alors que les Archives fédérales peuvent en faire des copies.
- *Charge légalement non justifiée ou disproportionnée* : l'exemple a été cité de l'exigence d'obtenir l'autorisation des personnes concernées ou de leurs héritiers, ce qui est en partie impossible (aucune information disponible sur ces personnes). Les utilisateurs arguent qu'il n'y a presque jamais de justification légale à ce que les héritiers soient consultés (sauf si le dossier fait état p. ex. de maladies héréditaires transmissibles). La charge est jugée disproportionnée si elle ne vise pas à protéger l'intérêt de la personne. Un utilisateur a indiqué considérer les charges définies comme justifiées, mais craindre que les services tenus de proposer leurs documents n'abusent de cette possibilité qui leur est offerte.
- *Charge inutilement détaillée* : un grand nombre de charges visent le respect de la législation sur la protection des données (anonymisation des données, p. ex.). Un

historien fait observer que nombre d'entre elles sont inutiles, les historiens étant déontologiquement tenus à un devoir de protection des données. Une phrase type mentionnant le respect des droits des personnes concernées suffirait. À noter par ailleurs que les historiens ne s'intéressent en règle générale pas aux personnes, sauf s'il s'agit de personnalités historiques.

Peu d'utilisateurs se sont exprimés sur la définition de conditions pour éviter le rejet des demandes de consultation. Certains apprécient que cette possibilité existe. Une personne fait état de pratiques plus ou moins restrictives et de la formulation de charges différentes pour des documents similaires selon le service versant considéré. Les utilisateurs ont également cité des cas où un refus de consultation leur a été opposé, alors que les dossiers ne contenaient qu'un faible nombre de documents sensibles. La définition de conditions (interdiction d'exploiter les documents concernés) aurait ici pu constituer une alternative.

11.5.4 Avis quant au respect des charges définies

L'un des collaborateurs des **Archives fédérales** interrogés indique que la pratique des charges est bien établie et ne pose pas de problème particulier. Selon cette personne, le risque que les charges ne soient pas respectées est assez faible, ce pour plusieurs raisons. La plupart des charges définies sont claires et pertinentes aux yeux des utilisateurs. Les historiens comme les journalistes sont en outre tenus au respect de règles déontologiques qui vont dans le même sens que les charges (protection de la personnalité, droits d'auteur, etc.).

Les utilisateurs réguliers ne souhaitent par ailleurs pas remettre en cause leur collaboration avec les Archives fédérales et risquer de se voir refuser l'accès aux archives (art. 21 LAr) ou imposer une amende (art. 23 LAr). Selon la personne interrogée, ces sanctions n'ont pas encore été appliquées. Il est rare que l'on observe un non-respect des charges et lorsque cela arrive, il apparaît que cela n'était pas intentionnel, mais que cela est dû à une erreur.

Les **services versants** interrogés n'ont, eux non plus, pas fait état de charges qui n'auraient pas été respectées.

11.6 Voies de recours en cas de rejet de la demande de consultation

11.6.1 Pratique et fréquence des refus

« Avant qu'une décision négative ou partiellement positive ne soit rendue, le requérant sera entendu. À sa demande, une décision sujette à recours sera rendue » (art. 22, al. 1, OLAr). La procédure est par ailleurs régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)³⁴. Les recours contre les décisions doivent être adressés au Tribunal administratif fédéral. À noter

³⁴ Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

que le champ d'application de la PA est plus restreint que celui de la LAr. Parmi les entités ayant une obligation d'archivage, la Banque nationale n'est pas soumise à ses dispositions, le Parlement et le Tribunal fédéral uniquement en matière de personnel (voir l'art. 1 PA).

Pratique

Comme indiqué à la section 11.3.1, les Archives fédérales sont tenues d'indiquer avec la décision de consultation négative les voies de recours possibles. Le requérant est notamment informé qu'il peut exiger, par une brève communication, qu'une décision sujette à recours soit rendue par le service compétent.

Lorsque la décision est assortie de charges, les Archives fédérales ne sont pas tenues de mentionner les voies de recours possibles, même s'il est possible d'interjeter recours contre une charge. Aux dires des Archives fédérales, la légalité des charges est vérifiée au préalable et les services concernés avertis en cas de non-conformité des conditions définies. Si un requérant conteste une charge, les Archives fédérales se mettent en contact avec le service concerné. En cas de refus du service de réexaminer la demande, les Archives fédérales communiquent au requérant les voies de recours possibles.

Fréquence des décisions sujettes à recours et des recours

Il est assez rare que les utilisateurs demandent à ce qu'une décision sujette à recours soit rendue. Selon l'enquête des Archives fédérales (2014) sur la pratique de consultation entre 2007 et 2014, une demande de décision sujette à recours a été formulée pour 14 % des dossiers dont l'accès a été refusé (soit pour 527 dossiers au total sur la période considérée). Une décision sujette à recours a été rendue pour 9 % de ces dossiers seulement. Cette faible proportion s'explique par le fait qu'une partie des demandes de décision sujette à recours ont été retirées après avoir été déposées³⁵. Il n'existe en revanche pas de données sur les coûts (récurrence et montant). D'après les Archives fédérales, la mise à disposition d'une décision sujette à recours est gratuite dans la plupart des services.

Les recours auprès du Tribunal administratif fédéral sont eux aussi assez rares. Cinq services versants déclarent avoir déjà été confrontés à une procédure de recours, un de ces services même deux fois³⁶. Aucun des utilisateurs interrogés n'a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Pour la présente évaluation, nous nous sommes appuyés sur un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 139 I 129) et cinq arrêts du Tribunal administratif fédéral (A-6490/2013, A-127/2014, A-4495/2018, A-8457/2010 et A-2318/2013).

³⁵ Les Archives fédérales ne sont pas informées de tous les cas où un service a rendu une décision sujette à recours.

³⁶ Un service tenu d'archiver lui-même ses documents a été confronté à un recours (sondage auprès des services procédant à un archivage autonome, question 27).

Au moins un de ces arrêts est intéressant pour la présente évaluation, le tribunal ayant sommé le service concerné d'autoriser l'accès à des documents qui faisaient partie d'un dossier digne de protection (A-6490/2013, consid. 5 ; voir chapitre 14). L'arrêt portait sur des articles de presse qui étaient accessibles au public avant leur versement aux Archives fédérales (art. 9, al. 2, LAr). Le tribunal a donc estimé que le principe de l'unité du dossier tel qu'appliqué par les Archives fédérales n'avait pas de validité absolue. Ni les services ni les requérants n'ont été informés de cette jurisprudence, les Archives fédérales continuant dans leur memento (AFS 2020b, point 1) de renvoyer à l'unité du dossier (voir section 14.1).

Demande de « nouvel examen »

D'après l'analyse des Archives fédérales portant sur la période 2007 à 2014, l'accès aux dossiers demandés a été accordé dans le cadre d'un « nouvel examen » de la demande dans 4 % des cas de rejet initial. Cette procédure évite parfois au service versant de rendre une décision sujette à recours, les échanges avec le requérant permettant la plupart du temps de clarifier la situation.

Cette pratique est proposée par les Archives fédérales à la demande des utilisateurs ou dans le cadre d'un entretien de conseil seulement. Une clarification informelle de ce type est toujours possible dans le cadre de l'action administrative.

11.6.2 Avis et expériences des utilisateurs et des Archives fédérales

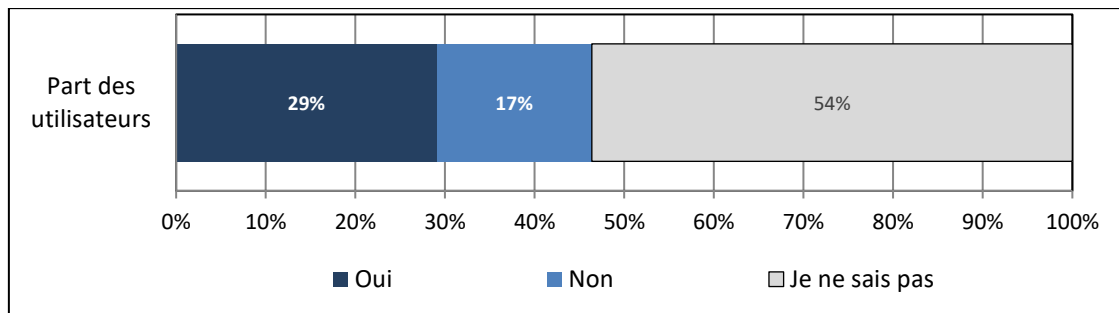
Bien que le nombre de cas mentionné par les utilisateurs soit trop faible pour permettre une généralisation³⁷, les données collectées montrent que la procédure de recours est considérée comme fastidieuse, complexe et peu susceptible d'aboutir. Des critiques ont également été formulées en termes de transparence :

- La majorité des personnes ayant reçu une décision (partiellement) négative ne sauraient dire si elles ont été informées de la possibilité d'exiger une décision sujette à recours (réponse « Je ne sais pas », illustration 11-8). Plus d'un tiers des utilisateurs restants indiquent ne pas en avoir été informés, ce qui contredit l'affirmation des Archives fédérales selon laquelle les requérants sont systématiquement informés des voies de recours disponibles. Aucune explication à cet état de fait n'a pu être trouvée.
- Plus d'un quart des personnes interrogées ayant déjà déposé une ou plusieurs demandes de consultation estiment que toute la procédure de consultation, voies de recours incluses, manque de transparence et de clarté (illustration 11-9).
- La moitié des personnes ayant renoncé à demander une décision sujette à recours ont indiqué comme raison la complexité de la procédure de recours, ou l'impossibilité de

³⁷ Parmi les utilisateurs ayant répondu au questionnaire, une minorité a indiqué avoir déjà formulé (au moins) une demande de consultation. Un petit nombre d'entre eux se sont vu opposer (au moins une fois) un refus.

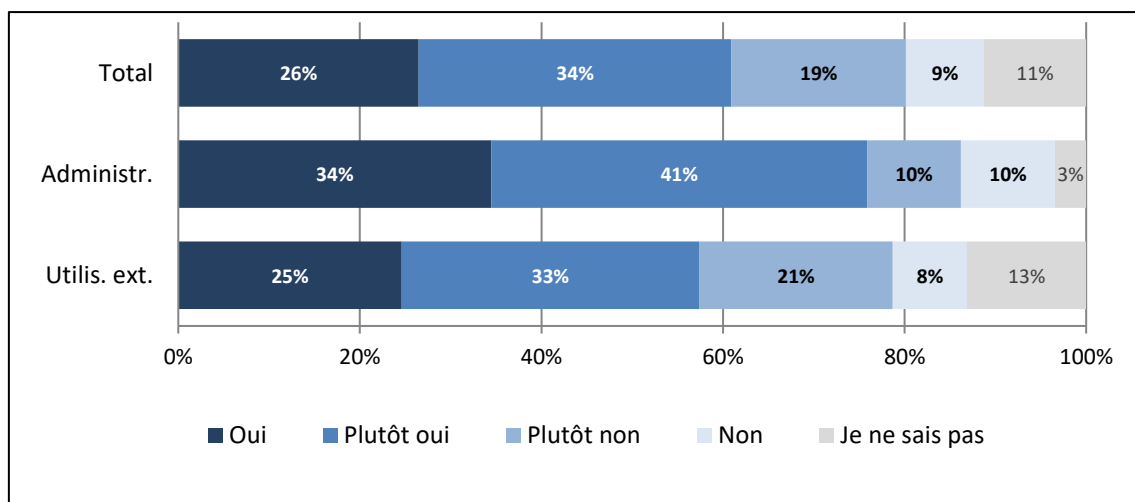
faire changer d'avis l'administration/le doute quant au succès d'un éventuel recours. 10 % des utilisateurs ont déclaré qu'ils ne savaient pas qu'ils auraient pu demander une décision sujette à recours. À noter que seulement 46 personnes ont répondu à cette question.

Illustration 11-8 : Questionnaire U – Information sur la possibilité de demander une décision sujette à recours



Questionnaire U. N = 109 (administration = 21, utilisateurs externes = 88). Réponses à la question 19 : « En cas de refus de votre demande, vous a-t-on informé à chaque fois que vous pouviez exiger une décision sujette à recours ? »

Illustration 11-9 : Questionnaire U – Procédure de consultation transparente et claire ?



Questionnaire U. N = 151 (administration = 29, utilisateurs externes = 122). Réponses à la question 29 : « Selon vous, la procédure de consultation de documents archivés de la Confédération (y c. les voies de droit en cas de refus) est-elle globalement transparente et claire ? »

Les utilisateurs se sont également montrés critiques vis-à-vis des voies de recours dans le cadre des entretiens. Tous ceux qui ont interjeté recours ou ont envisagé de le faire ont, à l'exception d'une personne, fait état d'une expérience négative. Les coûts de la procédure de recours sont souvent cités ici. Deux utilisateurs ont déploré qu'il n'existe pas de possibilité de médiation comme c'est le cas pour les procédures soumises à la LTrans. D'une manière

générale, les utilisateurs estiment que des échanges avec le service versant seraient positifs pour les deux parties, permettraient l'établissement d'un compromis et favoriseraient la compréhension mutuelle. Un utilisateur a indiqué que la voie de recours n'avait servi à rien car ne connaissant pas le contenu du dossier, il n'avait pas été en bonne position pour argumenter. Un utilisateur a fait état d'une expérience positive : sa demande de décision sujette à recours n'a pas occasionné de frais et ses arguments ont été entendus, ce qui a mis fin à la procédure.

Une personne a évoqué le fait qu'elle a souvent réussi à avoir accès aux dossiers souhaités après avoir formulé une demande de réexamen. Une telle possibilité n'est à sa connaissance pas prévue.

Les deux collaborateurs des Archives fédérales qui ont été interrogés sur les voies de recours ont eux aussi estimé que le seuil d'accès à la procédure était trop élevé. À leur sens, les coûts et l'investissement en temps nécessaire ne correspondent pas à la situation des requérants, ce qui explique qu'il soit peu fait usage du droit de recours. L'existence d'une jurisprudence permettrait dans certains cas de clarifier les questions juridiques en lien avec la consultation des archives.

11.6.3 Évaluation juridique

Coût des décisions sujettes à recours

La PA ne pose pas de principe de gratuité pour les décisions rendues par l'administration : selon le cas, la décision peut impliquer l'acquiescement d'une taxe permettant de couvrir les coûts de la procédure (c'est souvent le cas pour les autorisations, notamment pour les demandes de concession).

La question du coût est expressément évoquée à l'art. 9, al. 1 LAr : « Les archives de la Confédération peuvent être consultées librement et gratuitement par le public après l'expiration d'un délai de protection de... ». Cette disposition ne dit rien de la gratuité de la consultation pendant le délai de protection, un aspect qui n'est pas non plus clarifié dans le message du Conseil fédéral (FF 1997 847). On ne saurait donc exclure que la consultation d'archives pendant le délai de protection implique des frais.

Demande de « réexamen »

La possibilité de demander qu'une décision formelle interdisant l'accès (ou l'accès payant) aux archives soit réexaminée par l'autorité ayant rendu la décision n'est pas prévue dans la procédure administrative. Elle existe cependant dans la pratique administrative générale et a été reconnue par la jurisprudence au nom de la qualité de l'action administrative. Cette possibilité – non obligatoire, l'administration peut donc rejeter la demande – consiste en une « révocation » de la décision. La désignation « demande de réexamen » fait référence à la

procédure par laquelle il est demandé au Tribunal administratif fédéral de statuer sur un jugement antérieur en raison de l'existence de faits nouveaux. On pourrait envisager d'inscrire explicitement cette possibilité dans la LAr.

11.7 Renseignements donnés aux personnes concernées

Les personnes qui souhaitent consulter des documents contenant des données les concernant (personnes concernées) constituent un groupe particulier d'utilisateurs des archives. En vertu de l'art. 15, al. 1, LAr, la communication de renseignements à ces personnes est régie par les dispositions de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) : « toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées ; le maître du fichier est tenu de lui communiquer toutes les données la concernant et d'autres informations » (notamment le but du traitement et l'origine des données, art. 8 LPD /art. 25 nLPD³⁸).

11.7.1 Nombre de demandes et pratique des Archives fédérales

Nombre de demandes

Les Archives fédérales indiquent recevoir chaque année entre 50 et 60 demandes de renseignement. Le plus souvent, les demandes portent sur l'existence de fichiers de données personnelles traitées dans le cadre de la protection de l'État.

Seule une petite part des utilisateurs ayant répondu au questionnaire (7 %) indiquent avoir déposé une demande relative à des données les concernant (question 4).

11.7.2 Pratique des Archives fédérales

Soucieuses de répondre à ces demandes de renseignements, les Archives fédérales effectuent des recherches pour le compte des personnes concernées. D'après les collaborateurs des Archives fédérales interrogés, l'investissement en temps dépend fortement du degré de précision de la demande. Il n'est ainsi pas possible de répondre de façon fiable à une demande très générale au prix d'un effort raisonnable. On cherche alors à obtenir des précisions en prenant contact avec la personne concernée. Des recherches plus poussées sont effectuées dans les dossiers si l'on pense qu'ils contiennent des données personnelles. Les Archives fédérales ne peuvent cependant pas garantir que toutes les informations concernant la personne pourront être trouvées, ce dont celle-ci est informée. Après une première recherche, la personne peut en initier une deuxième.

³⁸ La loi révisée sur la protection des données a été approuvée par les Chambres fédérales le 25 septembre 2020 (voir FF 2020 7397).

Des difficultés surviennent lorsque la personne effectue elle-même la recherche : pour des raisons juridiques, certaines fonctionnalités ne lui sont pas accessibles ou ne le sont pas à distance. Par ailleurs, tous les dossiers contenant des données personnelles ne sont pas classés selon des noms de personnes (voir chapitre 10). Si la personne ne le sait pas et qu'elle ne s'adresse pas directement aux Archives fédérales, elle risque de penser, après une recherche infructueuse, qu'aucun document contenant des données la concernant n'existe. Elle peut parvenir à cette même conclusion erronée si elle pense que les documents recherchés ont été versés aux Archives fédérales alors qu'ils sont archivés ailleurs. Enfin, il est difficile pour les personnes d'évaluer la pertinence des résultats de leur recherche.

11.7.3 Avis et expériences des utilisateurs

Seuls 37 utilisateurs ayant répondu au questionnaire déclarent avoir déjà recherché des documents susceptibles de contenir des données les concernant. Un bon tiers d'entre eux estiment (plutôt) difficile de déterminer si des documents les concernant ont été versés aux Archives fédérales (question 31). À noter qu'on ne sait pas dans quelle mesure ces utilisateurs connaissent les problèmes de recherche susmentionnés. Sur les onze personnes ayant déposé une demande de consultation, trois admettent qu'elles ne savaient pas vraiment comment s'y prendre.

Trois personnes ont indiqué dans le cadre des entretiens avoir déjà recherché des documents les concernant, deux d'entre elles la veille de l'entretien. Aucune n'a semble-t-il rencontré de problème particulier. L'une d'elles a fait observer que des difficultés peuvent survenir lorsque les documents ne sont pas archivés selon le nom, car cela implique de comprendre l'organisation des documents de l'administration. L'aide des Archives fédérales doit alors être sollicitée.

11.7.4 Évaluation juridique

L'art. 15, al. 2, LAr ajoute une restriction à la communication de renseignements par rapport à celles énoncées à l'art. 9 LPD : les Archives fédérales peuvent différer ou restreindre la communication de renseignements « lorsqu'elle est incompatible avec une gestion administrative rationnelle ». Cette exception est critiquée par la doctrine en matière de droit de la protection des données : « Pour que le droit au renseignement, en tant qu'élément central du droit de la protection des données, ne se voie pas privé d'effet, on appliquera cette restriction dans des cas d'urgence uniquement ou on s'attachera à préciser la notion de 'gestion administrative rationnelle' » (Jöhri 1998, p. 257 [traduction de la rédaction] ; voir également FF 1997 852).

Dans le seul cas où l'art. 15, al. 2 a dû être appliqué, le Tribunal administratif fédéral a lui aussi estimé que cette disposition était très exceptionnelle (arrêt A-2318/2013, en allemand) et qu'il était important, pour évaluer la demande, de considérer non seulement l'investissement nécessaire pour rechercher les renseignements demandés, mais aussi l'intérêt

du requérant, à savoir son souhait légitime de contrôler l'utilisation qui est faite de ses données personnelles : « Dans le cas présent, il importe d'accorder du poids à l'intérêt du recourant pour la consultation des documents. Lors de la prise en compte de l'ensemble des éléments, l'instance précédente se devait de considérer l'investissement extrême nécessaire pour le traitement des archives. Il n'est pas possible de se soustraire à cette tâche en invoquant l'art. 15, al. 2, LAr » [traduction de la rédaction].

11.8 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

4.3.3 : La collaboration entre les Archives fédérales et les services dans le cadre des demandes de consultation est-elle satisfaisante s'agissant de l'efficacité et du conseil ?

Les services sont dans l'ensemble satisfaits : les Archives fédérales assument un rôle de messenger entre les parties (utilisateurs et services versants) et une fonction de conseil. Les services versants sont globalement satisfaits des prestations des Archives fédérales.

Les utilisateurs se plaignent de la longueur des délais de traitement et déplorent un manque de communication : certains utilisateurs ne se disent pas pleinement satisfaits. Ils pointent notamment du doigt la longueur excessive de la procédure d'évaluation des demandes (supérieure aux 4 semaines réglementaires), à laquelle s'ajoute le temps de traitement au niveau des Archives fédérales, ce qui complique voire empêche le travail de recherche. Les utilisateurs concernés se plaignent du délai de traitement par les services versants, mais aussi du temps de latence au niveau des Archives fédérales. Cela pose notamment problème lorsqu'ils souhaitent uniquement vérifier si les dossiers demandés contiennent des documents pertinents pour leurs travaux. Les utilisateurs, comme les services versants, déplorent par ailleurs le manque de contacts entre eux et le fait que la raison du rejet de la demande de consultation ne soit pas systématiquement communiquée. Certains services ne savent pas que les Archives fédérales peuvent transmettre à leur demande les motifs de rejet des demandes. Les services souhaiteraient que les documents à étudier leur soient transmis directement, pour qu'ils n'aient pas à les commander auprès des Archives fédérales.

La procédure détaillée d'examen des demandes de consultation est jugée trop lourde quand il s'agit simplement d'inspecter le contenu des dossiers : la procédure détaillée d'examen des demandes de consultation est jugée trop lourde lorsque le demandeur souhaite uniquement savoir si un dossier contient des documents pertinents. Elle ralentit le processus de recherche du demandeur et mobilise beaucoup de ressources au niveau du service versant.

Conclusion : la collaboration avec les Archives fédérales en matière d'examen des demandes de consultation est dans l'ensemble satisfaisante du point de vue des services versants. Les utilisateurs se plaignent de la longueur excessive de la procédure de traitement et déplorent le manque d'échanges avec les services versants. Une communication avec les services favoriserait la compréhension mutuelle. La procédure de consultation pourrait par ailleurs être allégée s'il était possible d'examiner rapidement les documents pour avoir une idée de leur contenu avant de

les exploiter. On pourrait imaginer que les Archives fédérales parcourent le dossier pour identifier les documents pertinents. Une partie du travail et de la responsabilité de l'examen des demandes serait alors transférée des services vers les Archives fédérales. On pourrait aussi envisager la création d'une catégorie particulière de demandes impliquant une brève inspection du contenu des dossiers, sans que les documents soient exploités. Ces demandes impliqueraient une moins grande charge de travail pour les services que si les implications d'une éventuelle publication devaient aussi être considérées. La personne pourrait dans un second temps demander l'autorisation d'exploiter les documents.

Recommandations :

- **R21 – Éviter les longs temps d'attente :** les Archives fédérales et les services versants examinent et prennent des mesures pour éviter que le traitement des demandes de consultation ne s'étale sur plusieurs mois.
- **R22 – Échange d'informations :** les Archives fédérales autorisent les parties à échanger – si elles le souhaitent – des informations entre elles, transmettent au demandeur le motif du rejet de sa demande avec l'accord du service versant et communiquent sur ces pratiques.
- **R23 – Faciliter l'inspection du contenu des dossiers :** il sera examiné s'il est possible de simplifier la procédure afin d'inspecter brièvement le contenu des dossiers (examen rapide du contenu par les Archives fédérales ou procédure en deux étapes).

4.3.1 : Lors du traitement des demandes de consultation, les intérêts des demandeurs et les intérêts justifiés au secret doivent être pris en compte de manière équilibrée.

a) Les services appliquent-ils des critères uniformes pour l'examen des demandes de consultation, tiennent-ils compte des intérêts de manière équilibrée et respectent-ils les dispositions légales ?

b) Les dispositions de la LAr relatives aux demandes de consultation sont-elles suffisantes ?

Il n'a pas été possible de déterminer si les demandes de consultation sont examinées selon des critères uniformes et de manière proportionnée, ni si les décisions sont fondées. L'évaluation s'est appuyée essentiellement sur les réponses aux questions relatives à la procédure d'évaluation des demandes de consultation et sur les avis des acteurs impliqués.

Le taux d'acceptation est globalement élevé, mais variable selon les services. Chaque année, des demandes de consultation sont déposées pour des milliers de dossiers couverts par le délai de protection (délai ordinaire de 30 ans ou délai prolongé au sens de l'art. 12 LAr : intérêt privé ou public). Les demandes de consultation soumises sont en grande majorité acceptées. Le nombre de dossiers demandés et le taux d'acceptation varient d'un département à un autre. Considérant que le contenu des fonds varie aussi considérablement, ces différences ne résultent pas forcément d'un manque d'uniformité dans la pratique.

Marge d'interprétation importante, appréciation différente de la manière dont celle-ci est utilisée : comme pour les délais de protection, la marge d'interprétation des critères

d'évaluation des documents soumis au délai de protection au sens de l'art. 12 LAr est importante, ce qui favorise l'émergence de pratiques différentes en matière d'évaluation. Une partie des utilisateurs, dont certains issus de l'administration, sont d'avis que les services versants ne considèrent pas toujours les intérêts liés à la consultation et les intérêts de protection dans un rapport équilibré. Contrairement à ce qui se passe pour les délais de protection, la compétence décisionnelle incombe ici aux services versants. On peut aussi déplorer un manque d'efforts de coordination : une minorité de services seulement disposent de directives précisant les critères, les décisions sont prises de façon décentralisée dans plusieurs départements, les services versants ne peuvent se référer à une pratique juridique, les voies de recours n'étant guère exploitées. Les Archives fédérales n'ont pas porté à la connaissance des services une décision relative au traitement de documents ayant déjà fait l'objet d'une publication, ce qui contribue à l'hétérogénéité des pratiques. Lors de l'examen des demandes, tous les services ne savent par ailleurs pas si une décision a déjà été rendue pour les dossiers considérés et si oui, dans quel sens. Ces informations seraient pourtant disponibles, du moins pour les dernières années. Les Archives fédérales pourraient les communiquer.

Interprétation différente du principe d'égalité de traitement des demandes : la question a été soulevée de l'interprétation du principe énoncé à l'art. 13, al. 2 LAr, selon lequel « l'autorisation est accordée, aux mêmes conditions, à toutes les personnes qui en font la demande ». Un service au moins déclare s'en remettre au principe « access to one is access to all ». Les autres se réfèrent aux décisions antérieures tout en examinant la demande à la lumière de l'objectif de consultation indiqué. La conformité avec la loi semble ainsi garantie selon l'évaluation juridique. Des doutes subsistent quant aux conditions dans lesquelles les services versants traitent les co-rapports en lien avec les affaires du Conseil fédéral.

La disposition potestative de l'art. 13 LAr n'a plus lieu d'être : la possibilité, pour une autorité, de rejeter une demande de consultation, même lorsque l'intérêt du demandeur est prépondérant, laisse à cette autorité toute latitude d'interprétation. Cette liberté est contraire à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui oblige les autorités à garantir l'accès aux informations susceptibles d'intéresser l'opinion, même partiellement.

Les dispositions légales spécifiques ne sont pas appliquées : les décisions concernant les demandes de consultation de documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 11, al. 1, LAr (données personnelles) devraient, lorsque les recherches ne portent pas expressément sur des personnes, être rendues en vertu de l'art. 11, al. 3, LAr par le département compétent et non par le service versant. Cette disposition particulière introduite par le Parlement n'est guère appliquée dans la pratique. Le législateur a par ailleurs exclu des possibilités de consultation les documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2. Cette disposition concerne non pas des catégories entières de documents, mais des documents spécifiques soumis à un délai de protection prolongé en

raison de l'existence d'un intérêt privé ou public prépondérant. Cette disposition n'est, elle non plus, pas appliquée dans la pratique.

Conclusion : *le taux d'acceptation et les avis de nombreux services versants font apparaître une forte disposition des agents de l'administration fédérale à examiner les demandes avec soin pendant le délai de protection. La longueur de la procédure de traitement et le fait que de nombreux services motivent spontanément leurs décisions vont également dans ce sens. L'examen des demandes de consultation ne s'effectue cependant pas selon des critères uniformes. Par ailleurs, la pesée des intérêts de protection et des intérêts liés à la consultation ne se situent pas toujours dans un rapport équilibré : pour les documents où la protection d'un intérêt public ou privé est en jeu, la marge d'interprétation est considérable et les efforts de coordination et d'uniformisation faibles. Les services déplorent en particulier l'absence de jurisprudence à laquelle se référer (voir la question 4.3.5 ci-après). Autant de facteurs qui concourent à l'hétérogénéité des décisions et à une prise en compte non proportionnée des intérêts, ainsi qu'à la méfiance des utilisateurs des Archives fédérales. La disposition potestative de l'art. 13, al. 1, LAr n'est pas compatible avec la jurisprudence récente de la CEDH.*

L'évaluation a par ailleurs fait apparaître que les dispositions légales ne sont pas respectées dans deux cas spécifiques (décision incombant au département en cas de recherches ne portant pas explicitement sur des personnes effectuées dans des documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 11, al. 1, LAr ; non-possibilité de consultation pour les documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2). Il conviendrait ici d'harmoniser la pratique et la législation.

Recommandations :

- **R24 – Application du principe d'égalité des conditions de traitement accordées, au sens de la LAr :** la pratique en vigueur selon laquelle une autorisation de consultation est systématiquement délivrée pour les documents dont la consultation a déjà été autorisée ne correspond pas au principe d'égalité des conditions de traitement accordées énoncé dans la LAr. Il convient donc de renoncer à cette pratique.
- **R25 – Mission d'information des Archives fédérales :** les Archives fédérales transmettent aux demandeurs et aux services des informations transparentes et d'actualité sur les principes généraux applicables pour l'examen des demandes, p. ex. au moyen d'un mémento (égalité des conditions de traitement des demandes, gestion des co-rapports, limites de l'unité du dossier, etc.).
- **R26 – Prise en compte des décisions antérieures :** si les services ne sont pas en mesure d'accéder par eux-mêmes aux décisions antérieures concernant un dossier donné, les Archives fédérales leur communiquent ces informations.
- **R27 – Suppression de la disposition potestative de l'art. 13 LAr :** la disposition potestative de l'art. 13 LAr sera supprimée lors de la prochaine révision de la loi.
- **R28 – Législation et pratique :** si les demandes de consultation de documents couverts par le délai de protection prolongé en vertu de l'art. 11, al. 1, LAr, pour des recherches ne portant pas explicitement sur des personnes, et de documents

couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2 doivent être examinées selon la même procédure que celle appliquée pour les autres demandes, il convient d'adapter l'art. 11, al. 3, LAr et l'art. 13, al. 1, LAr ou d'abandonner les pratiques allant à l'encontre des dispositions légales.

- *Voir aussi les recommandations R11 (Réduire les marges d'interprétation) et R30 (Procédure de médiation).*

4.3.2 : a) Les services définissent-ils les charges selon des critères uniformes/de manière appropriée ?

b) Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes ?

La définition de charges est une pratique courante et s'inscrit dans l'esprit de la LAr : les charges permettent aux services versants de pondérer au mieux les intérêts de protection et ceux liés à la consultation. Cet instrument s'est établi, les services autorisant la consultation de documents qu'ils auraient refusée s'ils n'avaient pas eu la possibilité d'assortir leur décision de charges. Les utilisateurs respectent les conditions qui leur sont imposées. Aucune des sanctions prévues par la LAr (accès aux archives refusé, amende) n'a jusqu'ici été appliquée.

Les utilisateurs déplorent des lacunes dans l'application pratique : certains utilisateurs estiment que les charges ne sont pas toujours justifiées et voient des lacunes dans leur application pratique. Certaines charges sont considérées comme ambiguës, non pertinentes, inutilement détaillées, légalement non justifiées ou disproportionnées. Il n'a pas été examiné plus avant dans quelle mesure les Archives fédérales peuvent remédier à cela dans le cadre de l'examen de la légitimité des charges et prévenir les malentendus au cours de la procédure. Certains services suggèrent que les conditions de définition de charges soient précisées ou qu'une liste d'exemples soit établie à laquelle ils puissent se référer.

Conclusion : les charges se sont établies en tant qu'instrument de pondération des intérêts de protection et des intérêts liés à la consultation. Leur pertinence et leur proportionnalité sont parfois remises en cause, ce qui réduit l'acceptation des utilisateurs.

Recommandation :

- **R29 – Information sur les charges :** les Archives fédérales informent les services versants et les demandeurs sur le sens et le but des charges, et établissent une liste d'exemples de charges conformes au droit.

4.3.5 : Les voies de droit à disposition en cas de refus d'autoriser la consultation sont-elles efficaces et appropriées, et le processus est-il transparent et efficace ?

La voie de recours offerte n'est quasiment pas utilisée : si un service refuse l'accès aux archives, le demandeur peut demander que soit rendue une décision sujette à recours et interjeter recours auprès du Tribunal administratif fédéral. S'il arrive que les utilisateurs formulent une demande de décision sujette à recours, il est rare qu'ils aillent jusqu'à interjeter

recours. Cette situation s'explique en partie par la nature des obstacles rencontrés. Les demandeurs s'attendent en particulier à s'acquitter d'une taxe pour l'obtention d'une décision sujette à recours (même si cela est plutôt une exception que la règle). La procédure de recours est par ailleurs une procédure longue et complexe, d'où la frilosité de certains demandeurs à s'engager dans cette voie. Enfin, tous les utilisateurs ne semblent pas avoir connaissance de la possibilité d'interjeter recours, bien que les Archives fédérales indiquent communiquer cette information. À noter également que dans la mesure où tous les services tenus d'archiver leurs documents au sens de la LAr ne sont pas soumis aux dispositions de la PA, les demandeurs ne peuvent pas exiger de ces services une décision sujette à recours (Parlement, Tribunal fédéral (sauf pour ce qui concerne le droit au personnel), Banque nationale).

La demande de « réexamen », une deuxième chance pour les utilisateurs initiés : les demandeurs les mieux informés tentent, via une requête de réexamen de leur demande, d'amener le service versant qui leur a opposé un refus à revoir sa position, une démarche qui porte parfois ses fruits. Cette possibilité, qui s'apparente à une révocation, n'est pas connue de tous les utilisateurs des Archives fédérales.

Conclusion : *les voies de recours de la LAr pour imposer un droit à la consultation des archives ne sont pas adaptées à l'objet du litige, et sont considérées comme ayant un seuil d'accès trop élevé (coût des décisions sujettes à recours, voie de recours). Les procédures de réexamen des demandes (révocations) sont le privilège d'utilisateurs expérimentés des Archives fédérales ou d'utilisateurs bénéficiant de conseils personnalisés. Peu d'utilisateurs interjetant recours, il n'existe pas de pratique juridique établie ni de jurisprudence contraignante. Cela serait pourtant souhaitable compte tenu de la marge d'interprétation possible. L'alternative envisagée devrait présenter un seuil d'accès plus bas et permettre des échanges – aujourd'hui inexistants – entre les demandeurs et les autorités. On pourrait imaginer une procédure de médiation similaire à celle de la LTrans (justification sommaire du service, demande de médiation à la demande du requérant, procédure de médiation, recommandation accessible publiquement, décision). Il conviendrait également de désigner l'instance de médiation. Dans la même logique, il convient de s'assurer que la possibilité de faire appel des décisions négatives puisse être appliquée à tous les services soumis à la LAr. Il convient donc d'examiner si les exceptions actuelles au droit d'exiger une décision sujette à recours, telles qu'elles existent actuellement pour le Parlement, le Tribunal fédéral et la Banque nationale, sont justifiées.*

Recommandations :

- **R30 – Procédure de médiation :** une procédure à faible seuil d'accès est à l'étude pour résoudre les conflits relatifs à la consultation des documents versés aux archives – le cas échéant sur le modèle de celle de la LTrans.
- **R31 – Examen des dérogations à la procédure de recours :** il convient d'examiner si les dérogations à la procédure de recours telles qu'elles existent pour les services soumis aux dispositions de la LAr, mais pas de la PA, sont justifiées ; dans la négative, elles devront être supprimées.

- **R32 – Révocation** : si elle continue d'être appliquée, la possibilité de révocation de la décision (réexamen de la demande) doit être inscrite explicitement dans la LAr.
- **R33 – Gratuité des décisions sujettes à recours** : les décisions sujettes à recours doivent être gratuites.

4.3.4 : La communication de renseignements aux personnes concernées est-elle appropriée et le processus est-il transparent pour toutes les personnes impliquées ?

Mise en œuvre du droit à l'information des personnes concernées : les personnes concernées n'ayant, tout comme les autres utilisateurs des Archives fédérales, pas accès à l'ensemble des fonctionnalités de recherche en ligne, elles sont susceptibles de ne pas trouver de documents contenant des données les concernant, sans être conscientes de ce fait. Elles risquent donc de ne pas pouvoir faire valoir leur droit au renseignement (art. 15 LAr, art. 8 et suiv. LPD). Les Archives fédérales aident les personnes concernées qui en font la demande en effectuant pour leur compte des recherches plus complètes. Il n'est pas certain que les personnes concernées aient toutes connaissance de cette possibilité.

Les exceptions risquent de vider de son sens le droit au renseignement (art. 15 LAr) : l'art. 15, al. 2, LAr introduit une restriction du droit au renseignement qui n'est pas prévue à l'art. 9 LPD, la disposition de référence en la matière. La jurisprudence et la doctrine prescrivent de donner de cette restriction qui vise à éviter toute surcharge de travail au niveau des Archives fédérales une interprétation restrictive. L'idée est d'empêcher que le droit d'accès aux données personnelles, qui est au centre du mécanisme juridique permettant à la personne concernée de contrôler l'utilisation qui est faite des données la concernant, soit contourné. On peut se demander si une telle disposition est pertinente à une époque où la numérisation des documents facilite grandement l'identification des données personnelles.

Conclusion : les Archives fédérales proposent un accompagnement professionnel et complet aux personnes qui souhaitent avoir accès aux documents contenant des données qui les concernent. Dans la mesure où il n'est pas certain que les personnes concernées connaissent les limites des recherches qu'elles peuvent effectuer en toute autonomie, il serait souhaitable que cette information soit diffusée de façon plus ciblée. Il convient de donner une interprétation restrictive de la dérogation à l'information des personnes concernées (compatibilité avec une gestion administrative rationnelle, art. 15, al. 2, LAr).

Recommandations :

- **R34 – Information des personnes concernées** : les personnes qui recherchent des documents les concernant dans les Archives fédérales sont avisées de façon appropriée sur le site des Archives fédérales des limites de la recherche.
- **R35 – Dérogation à l'information des personnes concernées** : les Archives fédérales donnent une interprétation restrictive de la dérogation au droit à l'information des personnes concernées (art. 15, al. 2, LAr) et tiennent dans tous les cas compte des

intérêts du demandeur et non pas uniquement de la compatibilité avec une gestion rationnelle des documents.

12 Archivage autonome

12.1 Introduction

Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents doivent, eux aussi, appliquer les principes de la LAr à l'ensemble de leur processus d'archivage. L'art. 8 OLAr prévoit plusieurs mesures permettant de garantir une pratique d'archivage uniforme. Ces services doivent notamment conclure un accord avec les Archives fédérales sur la constitution, la prise en charge, la conservation et la communication de leurs documents. Les Archives fédérales peuvent en outre mener des inspections, révoquer leur autorisation d'archiver de manière autonome ou en demander la révocation si l'archivage n'est pas conforme aux principes de la loi.

Le processus d'archivage présente cependant quelques particularités : les services qui archivent de manière autonome ne sont pas tenus d'utiliser un système de gestion des affaires (GEVER), car ils ne sont pas soumis à l'ordonnance GEVER (art. 3 de l'ordonnance GEVER). Par définition, l'archivage autonome n'inclut pas l'étape du versement aux Archives fédérales. L'évaluation des documents doit néanmoins être réalisée conjointement avec les Archives fédérales. À la différence des services tenus de proposer leurs documents, les services procédant à un archivage autonome doivent veiller eux-mêmes à la conservation de leurs archives et à leur protection contre les accès non autorisés. Ils doivent également garantir l'accès aux fonds d'archives prévu par la LAr.

12.1.1 Objets et méthodologie de l'évaluation

De manière générale, l'ordre thématique du présent chapitre suit celui du processus d'archivage. Certains sujets, comme celui de la coopération entre les services et les Archives fédérales, sont toutefois traités plus en profondeur. Une attention particulière a par exemple été portée aux accords d'archivage dont il est question à l'art. 8, al. 1, OLAr et à la règle de l'évaluation conjointe, mais aussi à la gestion de l'information et aux possibilités d'accès. Quelques remarques relatives au volume et à l'utilisation des fonds concernés par l'archivage autonome ainsi que des avis généraux des acteurs concernés sur le statut des services archivant eux-mêmes leurs documents figurent en préambule. L'aspect de la prise en charge n'a pas été analysé de manière approfondie.

Ce chapitre se fonde sur les résultats de l'enquête auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Ceux de l'enquête auprès des services tenus de proposer leurs documents ont déjà été présentés dans les chapitres consacrés aux étapes du processus d'archivage. L'équipe d'évaluation a par ailleurs mené une enquête supplémentaire sur les possibilités d'accès au sein des services qui archivent eux-mêmes leurs documents et pris des renseignements auprès de collaborateurs des Archives fédérales. Ce chapitre comprend aussi des évaluations juridiques.

Des entretiens ont également été réalisés avec les représentants de trois services assurant l'archivage de manière autonome. Ces trois services en sont à des stades différents de la pratique de l'archivage. Le premier dispose depuis de nombreuses années d'un archivage professionnel et d'un accord avec les Archives fédérales au titre de l'art. 8, al. 1, OLAr (ci-après *service avec archivage*) ; les Archives fédérales jugent toutefois cet accord dépassé. Le second a conclu un accord et est en train de le mettre en pratique en collaboration avec les Archives fédérales (ci-après *service en cours d'organisation*). Le troisième n'a pas encore d'accord ni de collaboration établie avec les Archives fédérales ; il ne considérerait pas cela comme une priorité jusqu'ici, en particulier parce qu'il n'existe pas depuis très longtemps (ci-après *service sans accord*).

Il convient ici de faire état d'une limite méthodologique de l'évaluation : les services connus des Archives fédérales qui ont pu être interrogés dans le cadre de cette évaluation ne couvrent pas la totalité des services entrant dans le champ d'application de la LAr et n'en constituent pas non plus un échantillon représentatif. La mesure dans laquelle les autres services se considèrent comme soumis à l'obligation d'archivage et observent les principes de la LAr n'est pas connue et n'a pas pu être étudiée dans le cadre de l'évaluation. Rappelons encore que s'agissant de l'archivage autonome, justement, le champ d'application de la LAr a été défini de manière imprécise, raison pour laquelle il est sans doute plus facile de ne pas se considérer comme soumis à l'archivage obligatoire (voir chapitre 4).

12.2 Taille et utilisation des fonds archivés de manière autonome

L'enquête menée auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents a livré des indications sur la taille de leurs archives. Sur les 18 services concernés, quinze ont dit disposer de leurs propres archives, deux ont indiqué que l'archivage en était encore au stade de l'organisation, et le dernier a déclaré qu'il était trop petit pour archiver lui-même ses documents et qu'il ne disposait par ailleurs pas de locaux adéquats.

La taille des fonds archivés de manière autonome est très variable (voir Tableau 12-1). Globalement, par comparaison avec les Archives fédérales, il apparaît que la taille des archives des services qui ont pris part à l'enquête n'est pas négligeable : la plus petite archive comporte 2 mètres linéaires, la plus grande 5,5 kilomètres et 30 téraoctets de documents numériques. Onze services ont archivé des documents numériques ou numérisés. Au moment de l'enquête, les archives des services interrogés représentaient au total 30 kilomètres linéaires et 75 téraoctets de documents (Archives fédérales : env. 68 kilomètres et 21 téraoctets ; Les Archives fédérales en chiffres 2019).

Tableau 12-1 : Questionnaire A = Taille des archives des services qui archivent eux-mêmes leurs documents

	Plus petite valeur	Plus grande valeur	Moyenne	Médiane	Écart type	N (données utilisables)
Documents analogiques (mètres linéaires)	2	5500	1939	1600	1562	15 services
Documents numériques (téraoctets)	0	30	7	1	10	11 services
Archivage depuis (nombre d'années) :	7	174	83	69	68	14 services

Questionnaire A : N = 15 réponses à la question 5 : « Merci de nous fournir quelques informations sur la taille de vos archives. Si vous ne disposez pas de données précises, une estimation suffit. »

On constate également de nettes différences sur la question de l'utilisation des fonds archivés de manière autonome. Sept services ont indiqué que leurs archives étaient consultées au maximum cinq fois par année, l'un d'eux ayant répondu que cela n'arrivait jamais. Huit services sont consultés plus de cinq fois par année. Les réponses fournies ici varient elles aussi considérablement, d'une moyenne de dix demandes par année à plusieurs centaines et même plus d'un millier de demandes. Les services dont les archives sont les plus consultées ont également enregistré entre une et plusieurs dizaines de milliers de consultations en ligne (question 6). Lors de l'enquête auprès des utilisateurs des Archives fédérales, un utilisateur sur cinq a indiqué avoir déjà consulté des fonds archivés de manière autonome (20 %, question 2). Les archives les plus citées sont celles des EPF, des CFF et des PTT.

12.3 Exigences légales en matière d'archivage autonome

Le régime légal concernant l'archivage applicable aux services qui archivent eux-mêmes leurs documents n'est pas clair. Ce manque de clarté qui touche tous les aspects de l'archivage, de l'utilisation des documents à l'organisation des archives, en passant par l'accès aux documents archivés, est induit par l'absence de normes précisant sans ambiguïté si les services qui procèdent à un archivage autonome peuvent régler librement ces questions ou s'ils sont soumis aux exigences de la loi sur l'archivage et de son ordonnance d'exécution. Les instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le

versement aux Archives fédérales ne s'appliquent pas aux services qui archivent eux-mêmes leurs documents (art. 2)³⁹.

Faut-il conclure du silence du législateur que les services qui archivent eux-mêmes leurs documents sont libres de régler leur procédure d'archivage comme ils l'entendent ? Oui et non. D'un côté, leur marge de manœuvre est limitée par l'obligation générale d'archivage « conformément aux principes de la présente loi » (art. 4, al. 3, LAr pour la Banque nationale suisse et les établissements fédéraux autonomes ; art. 4, al. 5, LAr pour les autres personnes de droit public ou de droit privé). Mais de l'autre, la loi ne donne pas davantage de détails sur le contenu de ces principes. Il est à noter que le message concernant la loi sur l'archivage dit ceci : « Ces principes concernent tout particulièrement le devoir général d'archivage des documents ayant une valeur archivistique, ainsi que les dispositions sur l'utilisation de ces documents. » (FF 1997 842). Il était prévu que le Conseil fédéral précise tous les détails en la matière dans une ordonnance (art. 4, al. 5, LAr : « Le Conseil fédéral règle les modalités dans une ordonnance. »). Mais à ce jour, une telle ordonnance n'a pas encore été arrêtée. C'est d'autant plus regrettable que le législateur avait souligné l'importance de l'homogénéité de l'archivage : « Les mêmes principes doivent fondamentalement s'appliquer à tous les organes de la Confédération pour l'archivage de leurs documents. » (FF 1997 842).

Faute de règles communes, l'ordonnance sur l'archivage répond à cette préoccupation en soumettant les services qui archivent eux-mêmes leurs documents au contrôle des Archives fédérales. Comme le précise l'art. 8 OLAr, ce contrôle s'exerce à plusieurs niveaux : premièrement, les Archives fédérales concluent avec chaque service autonome un accord qui règle les modalités de l'archivage conformément aux principes généraux de la LAr ; deuxièmement, elles vérifient le respect de l'accord en effectuant des inspections ; troisièmement, elles peuvent révoquer l'accord en cas de non-respect. Ce mécanisme de contrôle peut assurément compenser l'absence d'une ordonnance destinée à définir les règles communes de mise en œuvre des « principes généraux de la loi » et à assurer de ce fait l'homogénéité de l'archivage (tout en tolérant des différences dans les exigences techniques). Encore faudrait-il toutefois que ledit mécanisme de contrôle soit effectivement appliqué, ce qui ne semble pas avoir été systématiquement le cas jusqu'ici.

12.4 Avis des acteurs

La possibilité de l'archivage autonome « va dans le sens d'une unification souhaitable du droit, tout en préservant la plus grande marge de manœuvre possible pour les établissements

³⁹ Cette incertitude n'a pu être levée que dans un seul cas, celui du Tribunal fédéral : en application de la compétence qui lui a été déléguée (art. 1, al. 3, LAr), ce dernier a réglé la procédure d'archivage dans une ordonnance adoptée en 1998 déjà (ordonnance du Tribunal fédéral du 27 septembre 1999 portant application de la loi fédérale sur l'archivage ; RS 152.21). Cette ordonnance contient des dispositions détaillées relatives aux types de documents à archiver, aux modalités de leur conservation et à l'accès aux archives.

fédéraux autonomes et les autres personnes et institutions effectuant des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées » (commentaire OLA^r : 13).

Sur le fond, la plupart des **services qui archivent eux-mêmes leurs documents** ne remettent en question leur statut ni dans l'enquête ni dans les entretiens (question 37). Seul un service conteste son statut d'organisme soumis à l'obligation d'archivage : un archivage conforme à la LAr ne lui semble pas indiqué dans son cas, puisqu'il ne réalise qu'un très petit pourcentage de tâches d'exécution. De manière générale, plusieurs services ont un regard positif sur ce statut, d'autant qu'il laisse une certaine marge de manœuvre et que les archives sont alors plus proches des instances qui les ont créées (question 39). Certains d'entre eux ont toutefois quelques griefs contre la réglementation concrète de ce statut :

- L'uniformisation des exigences définies pour l'archivage en vigueur aux Archives fédérales pourrait surcharger les services qui archivent eux-mêmes leurs documents et ne disposent pas des mêmes conditions (infrastructure, compétences spécifiques, etc.).
- La latitude des services qui archivent eux-mêmes est perçue comme trop restreinte, compte tenu de l'hétérogénéité de ces services et de leurs besoins. Cette diversité devrait se traduire par une plus grande liberté, par exemple en ce qui concerne la gestion de l'information et l'évaluation des documents.
- Une démarcation claire entre les documents à archiver selon la LAr et les autres est souhaitée pour les entreprises non liées à la Confédération. Cela ne concerne pas seulement la délimitation entre tâches d'exécution et activités purement privées, mais aussi les activités de filiales qui peuvent également œuvrer à l'étranger. Un service a mentionné qu'il était parfois difficile de savoir où placer la limite. Pour lui, la solution ne peut pas consister à soumettre toutes les activités à la LAr en cas de doute.
- La LAr et parfois aussi l'OLA^r ne précisent pas assez que les exigences concernent aussi l'archivage autonome, mentionnant exclusivement les Archives fédérales.

Les Archives fédérales n'ont pas été interrogées sur le statut des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Au cours des entretiens, il a néanmoins été dit que la délimitation entre les activités soumises à l'archivage obligatoire et les autres constituait un sujet de discussion entre les Archives fédérales et certains services. Une personne a décrit le champ d'application de la LAr comme « incroyablement vaste ». Toutes les activités de l'État au sens le plus large sont soumises à l'archivage obligatoire. Cette personne regrette qu'une partie des services qui archivent eux-mêmes leurs documents ne soient pas conscients qu'ils ne sont pas des entreprises purement privées, mais des acteurs accomplissant des tâches fédérales, et qu'à ce titre, ils portent une responsabilité.

12.5 Utilisation de l'offre d'aide des Archives fédérales

12.5.1 Pratique

Selon l'enquête, la plupart des services utilisent les « auxiliaires de travail » en ligne et les informations des Archives fédérales portant sur la gestion de l'information et à l'archivage (treize services sur quinze, question 9).

Cependant, seule une minorité d'entre eux ont bénéficié de conseils ou d'un autre soutien de la part de ces dernières au cours des cinq dernières années (question 10). Cinq services (sept au total) ont sollicité les conseils des Archives fédérales, que ce soit dans le domaine de la gestion de l'information ou celui de la détermination de la valeur archivistique. Aucun n'a demandé conseil ou une autre sorte de soutien dans les domaines de la reprise des documents, de leur conservation ou de l'accès aux archives. Les Archives fédérales sont donc essentiellement impliquées dans les travaux de préparation de l'archivage, mais pas dans l'archivage à proprement parler (conservation) ni dans les questions d'accès.

Le service avec archivage voit les Archives fédérales comme son interlocuteur en cas de questions concrètes, en particulier concernant la gestion de l'information. Il utilise aussi le logiciel « Package Handler ». Il n'a pas besoin d'aide pour les autres étapes du processus d'archivage. Le service en cours d'organisation a collaboré étroitement avec les Archives fédérales dans le domaine de la gestion de l'information. Cette collaboration a porté sur l'organisation du système de classement et son évaluation prospective. Hormis une formation d'une journée, le service sans accord n'a jusqu'ici pas sollicité de soutien des Archives fédérales. (Pour les indications concernant la collaboration relative à l'évaluation, voir section 12.8.)

12.5.2 Avis des acteurs

Tous les **services** qui ont bénéficié de conseils ou d'un autre soutien de la part des Archives fédérales sont soit plutôt satisfaits, soit pleinement satisfaits de la qualité de l'aide (question 11).

Interrogé au sujet de la faible utilisation de l'offre de soutien des AFS, notre contact aux **Archives fédérales** suppose que de nombreux services méconnaissent pour les uns les possibilités de soutien et pour les autres les tâches légales de l'archivage. Cette personne soupçonne, s'agissant du peu d'intérêt pour les prestations de soutien, une posture critique : les services qui archivent eux-mêmes leurs documents considèrent l'archivage comme une corvée et peinent à en voir les bénéfices.

Les entretiens avec les **services** ont confirmé en partie ce soupçon. Le service en cours d'organisation voit davantage l'archivage comme un devoir découlant d'une tâche légale que comme un avantage. Pour lui, le système offre déjà une bonne vue d'ensemble et une bonne mise en valeur des documents, raison pour laquelle il n'y a pas de gain majeur à adopter un

classement conforme à la norme de la LAr. Le but sociétal de l'archivage est reconnu. Le service sans accord reconnaît l'utilité de l'archivage pour lui comme pour la société.

Le service avec archivage se rend compte de l'avantage considérable que représente l'archivage et voit aussi le fait d'archiver ses documents de manière professionnelle comme une mission qui lui incombe en sa qualité d'organisme d'importance sociale. Il dit n'avoir presque plus besoin de l'aide des Archives fédérales.

12.6 Accord d'archivage

12.6.1 Pratique

Aux termes de l'art. 8, al. 1, OLAr, les services qui archivent eux-mêmes leurs documents (à l'exception de la Banque nationale) concluent un accord avec les Archives fédérales sur la constitution, la prise en charge, la conservation et la communication de leurs documents⁴⁰. Pour ce qui est des étapes du processus d'archivage, cet accord se fonde sur les normes de la loi sur l'archivage et de ses dispositions d'exécution. Les Archives fédérales (AFS, s.d. b) ont rédigé à ce sujet un modèle d'accord. Celui-ci établit principalement ceci :

- Le service utilise un système électronique de gestion documentaire fonctionnant sur le modèle préconisé dans l'ordonnance GEVER.
- Il met en œuvre les instructions concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales à l'aide des « auxiliaires de travail » des AFS.
- Il applique les exigences de la Confédération relatives à la gestion des documents et à la gestion électronique des affaires sur le modèle de l'ordonnance GEVER et par analogie avec cette dernière⁴¹.
- Il est tenu de proposer ses propres archives.
- Il procède à une évaluation conjointe avec les Archives fédérales.
- Lorsqu'il archive des documents dignes d'être archivés, analogiques ou numériques, le service se fonde sur les indications en matière de préparation et de description figurant dans les « auxiliaires de travail » des Archives fédérales.
- Il classe ses documents selon le principe de provenance et les normes internationales usuelles.
- Il assure l'accès aux documents dans le respect des délais de protection prévus aux art. 9, 11 et 12 LAr. Les documents faisant l'objet d'un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 12, al. 1, LAr doivent être publiés à l'annexe 3 OLAr.

⁴⁰ Le Tribunal fédéral n'est pas soumis à l'OLAr.

⁴¹ Le modèle d'accord mentionne encore les instructions du DFI concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale, qui ont entre-temps été abrogées et transposées dans l'ordonnance GEVER révisée (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2020).

- Il veille à ce que chacun puisse consulter librement ses archives conformément aux art. 10, 11 et 12 OLAr (possibilités de consultation et d'exploitation, émoluments selon l'ordonnance sur les émoluments ArchF, droits d'exploitation, instruments de recherche).

Il ressort de l'**enquête** que sept services ont conclu un accord avec les Archives fédérales (question 7). Celles-ci confirment cette information, tout en précisant que cinq de ces accords sont dépassés (conclus avant 2015). En 2015, les Archives fédérales ont invité tous les services dont elles savaient qu'ils archivaient eux-mêmes leurs documents à conclure un nouvel accord, sans grand succès d'après ce qu'elles en disent. Elles n'ont depuis lors mené aucune autre offensive visant à convaincre de nouveaux services de conclure un tel accord. Huit services n'ont pas d'accord, parmi lesquels trois en sont légalement dispensés (BNS, Tribunal fédéral) ou sont inclus dans un autre accord en étant intégrés dans une organisation plus large. Deux services ont déclaré que le processus menant à un accord était en cours.

12.6.2 Avis des acteurs

Plusieurs **services archivant eux-mêmes leurs documents** ont indiqué dans l'enquête qu'ils n'avaient pas encore conclu d'accord d'archivage en raison de questions encore en suspens dont la clarification prenait du temps (question 8). Un service invoque explicitement des préoccupations juridiques et craint des « contraintes disproportionnées ». Comme précisé plus haut, sur les trois services interrogés, deux ont conclu un accord. Le service avec archivage l'a conclu depuis longtemps et ne s'est pas étendu sur l'historique de sa conclusion. Le service en cours d'organisation rapporte qu'il a fallu beaucoup de temps pour parvenir à cet accord et souligne la complexité de sa mise en œuvre (respect des normes). Le service sans accord relève lui aussi la lourdeur et la complexité du chemin menant à un accord et à sa mise en œuvre. Il ajoute que les ressources ont manqué jusqu'ici pour s'y mettre, ne voyant en outre pas l'urgence de la chose.

Les **Archives fédérales** supposent quant à elles que l'absence d'accord (actuel) est due non seulement à la charge que peut représenter ce processus, mais aussi en partie à la crainte des services de perdre leur liberté d'action dans le domaine de l'archivage. À ce sujet, les services font également valoir que l'accord n'est pas adapté à leurs particularités. Certains disent en particulier s'être jusqu'ici considérés au premier chef comme des entreprises privées et avoir négligé le fait qu'en accomplissant des tâches fédérales, ils sont une extension de la Confédération et qu'à ce titre, ils sont tenus de rendre des comptes. Les Archives fédérales estiment pour leur part que l'accord est la traduction et la concrétisation de la LAr et qu'il s'agit d'une exigence du législateur.

12.7 Gestion de l'information

12.7.1 Bases légales

Comme mentionné, les services qui archivent eux-mêmes leurs documents sont explicitement exclus du champ d'application de l'ordonnance GEVER. C'est aussi le cas des unités de l'administration fédérale décentralisée qui archivent elles-mêmes leurs documents (art. 3, al. 2, Ordonnance GEVER). Comme mentionné plus haut, les Archives fédérales exigent, dans leurs accords d'archivage, une mise en œuvre des exigences relatives à la gestion des documents et à la gestion électronique des affaires sur le modèle de l'ordonnance GEVER et par analogie avec cette dernière.

Selon les informations fournies, elles estiment que les exigences minimales en matière de gestion des affaires, telles que définies depuis le 1^{er} avril 2020 à la section 2 de l'ordonnance GEVER, s'appliquent à tous les services soumis à l'archivage obligatoire. Lors de la révision de l'ordonnance GEVER, le contenu des anciennes instructions du DFI concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale a été intégré dans la section 2 de cette ordonnance⁴². Les exigences minimales en matière de gestion des documents découlant de l'ordonnance GEVER et s'appliquant à tous les services tenus d'archiver leurs documents sont en particulier des directives d'organisation, un système de classement et la constitution de dossiers.

De notre point de vue, ces exigences minimales au titre de l'ordonnance GEVER figurant dans les accords ne peuvent se fonder sur la section 2 de l'ordonnance GEVER, et ce pour deux raisons. Premièrement, les instructions du DFI concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale ne s'appliquaient déjà pas explicitement aux services qui archivent eux-mêmes leurs documents en vertu de l'art. 1, al. 1, let. h, LAr, ainsi que le précisait, avant d'être abrogé, l'art. 3, al. 2, OLAr (ancienne version en vigueur jusqu'au 31 mars 2020).

Deuxièmement, le Conseil fédéral a omis de reprendre dans l'ordonnance GEVER le champ d'application des instructions du DFI énoncé initialement à l'art. 3, al. 2, OLAr (ancienne version). Il ne se réfère à ce champ d'application que dans le rapport explicatif de l'ordonnance GEVER. Par conséquent, depuis le 1^{er} avril 2020, même les services archivant eux-mêmes leurs documents qui font partie de l'administration fédérale décentralisée (art. 1, al. 1, let. b, LAr) ou les établissements fédéraux autonomes (let. e) pourraient considérer qu'ils ne sont pas soumis aux dispositions en matière de gestion des documents.

Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents ne sont cependant pas libres de gérer l'information comme ils l'entendent. Ils sont soumis à l'obligation générale d'archiver « conformément aux principes de la présente loi » énoncée à l'art. 4 LAr. Il n'existe toutefois

⁴² Instructions du Département fédéral de l'intérieur du 13 juillet 1999 concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale (FF 1999 4988)

pas de norme universelle exprimée par voie d'ordonnance incluant les services archivant eux-mêmes leurs documents.

12.7.2 Pratique des services archivant eux-mêmes leurs documents

Il existe, dans le cas des services qui archivent eux-mêmes leurs documents, un potentiel d'amélioration en matière de gestion de l'information. Selon leurs propres dires, la moitié des 18 services ayant pris part à l'enquête disposent d'un système de gestion de l'information permettant d'assurer la traçabilité et la transparence à long terme de leurs activités (question 12). Les autres ont répondu que c'était en partie le cas. Parmi ces derniers, trois ont déclaré qu'ils envisageaient ou étaient en train de compléter leur dispositif.

Les trois entretiens ont permis d'en savoir un peu plus sur la gestion des affaires (voir Tableau 12-2). Les informations fournies par les services interrogés sont le reflet de l'avancement de leur gestion de l'archivage, mais aussi l'expression de la manière dont ils conçoivent leur rôle. Tous ont mis en place une forme plus ou moins avancée de gestion électronique des affaires. Celle-ci est principalement orientée sur les propres besoins des services au regard du cycle de vie actif des documents, ce qui n'implique pas automatiquement sa conformité aux exigences découlant des principes de l'archivage de la Confédération.

12.7.3 Avis des services archivant eux-mêmes leurs documents

Les deux services qui n'archivent pas encore jugent exigeante et complexe la gestion de l'information requise par la LAr, parce que leurs structures ne correspondent pas nécessairement à ce que demandent les Archives fédérales (voir Tableau 12-2).

Les trois services relèvent l'importance du défi que représente le respect des règles de gestion de l'information et des modalités définies par les Archives fédérales, l'un deux précisant que ces exigences sont complexes et requièrent des efforts considérables. Ils estiment qu'il est essentiel de définir clairement, par le haut, les responsabilités et d'établir des priorités.

Tableau 12-2 : Informations relatives à la gestion de l'information fournies par les services interrogés

	Service avec archivage	Service en cours d'organisation	Service sans accord
<i>Votre dispositif est-il calibré sur les exigences de la LAr ?</i>	Les règles internes sont calquées sur la LAr et sur les normes relatives aux formats adaptés à archivage.	Les exigences internes sont plus complexes et différent de celles de la Confédération. La mise en œuvre et l'adaptation sont très contraignantes.	Notre dispositif répond à nos propres règles et aux exigences légales.
<i>Les exigences légales sont-elles respectées ?</i>	Documents analogiques : oui (avec de petites	Pas encore. Nous nous préparons à un processus complexe	Pour ce qui est des documents reposant sur notre propre base

	exceptions). Documents numériques actuels : oui. Documents numériques plus anciens (2010 à 2017) : pas encore. Un projet de correction de ces documents a été adopté.	au cours duquel nous devons tracer la meilleure voie possible entre besoins de l'archivage et procédures opérationnelles.	juridique : oui. Tout n'est pas clair pour les documents administratifs, car nous n'avons pas encore d'accord avec les AFS.
<i>Disposez-vous d'un système de classement ?</i>	Oui. Les directives d'évaluation ont été validées par les AFS.	Oui. Il inclut l'évaluation.	Oui, mais il n'est pas structuré selon le principe des tâches.
<i>Avez-vous mis en place une gestion électronique des affaires ?</i>	Oui, il s'agit de notre propre système.	Différents systèmes, pas encore accordés au système de classement. Une conversion automatique est prévue. La conversion manuelle est possible, mais trop laborieuse.	Un système pour les documents classés selon le principe des tâches (généralisé) et un autre pour les documents administratifs (partiel).
<i>Qu'est-ce qui fait obstacle à une gestion de l'information conforme à la LAr ?</i>	L'incompréhension et le fait qu'il y ait d'autres priorités.	L'archivage vu comme un mal nécessaire, le manque de sensibilisation de la direction et du personnel, le fait qu'il y ait d'autres priorités.	Le manque de ressources et la complexité de la tâche, pour ce qui est de satisfaire les exigences de la Confédération.
<i>Comment vous assurez-vous que les collaborateurs appliquent le système de classement ?</i>	Désignation de responsables au sein des différentes unités. La priorisation est assurée par l'implication de toute la direction.	Désignation de responsables. Les collaborateurs suivent toutefois les processus avant le système de classement.	Documents classés selon le principe des tâches : le système de classement est appliqué par les unités qui ont leurs propres directives. Documents administratifs : application incertaine.

Les **Archives fédérales** confirment que sans une bonne gestion de l'information conforme au droit, l'aménagement d'une gestion des affaires en accord avec la LAr est un processus exigeant. Elles précisent encore que si, dans une telle situation, les AFS demandent la mise en place d'un système de classement aux fins de l'archivage, il en résulte un conflit par représentants interposés sur la question de l'archivage, alors que la discussion sur la gestion de l'information devrait avoir lieu au sein du service concerné.

12.8 Détermination conjointe de la valeur archivistique

12.8.1 Pratique

Comme le précise l'art. 6, al. 3, OLAr, les Archives fédérales et les services qui archivent eux-mêmes leurs documents déterminent ensemble la valeur archivistique de ces documents. Parmi les participants à l'enquête, neuf services ont signalé que la valeur archivistique de leurs documents n'était pas évaluée en collaboration avec les Archives fédérales (question 14), deux ont répondu que c'était toujours le cas et trois que c'était parfois le cas. Pour insatisfaisant qu'il soit, ce résultat est relativisé par certains services qui expliquent que leur accord (dépassé) les affranchit en partie de l'obligation de déterminer la valeur archivistique de leurs documents avec les Archives fédérales. Celles-ci contestent toutefois que les services qui archivent eux-mêmes leurs documents soient dispensés de l'évaluation conjointe. Trois services rapportent qu'une première évaluation est prévue et que ce processus doit ensuite être mené avec les Archives fédérales.

Parmi les services qui ne collaborent pas avec les Archives fédérales sur ce point, tous ont affirmé examiner la valeur archivistique juridico-administrative des documents, et à une exception près, ils évaluent également tous leur valeur historique ou sociale (question 17). Trois services du domaine de la recherche appliquent (également) des critères qui leur sont propres.

12.8.2 Avis des acteurs

Services qui archivent eux-mêmes leurs documents : à la question de savoir si la répartition des tâches d'évaluation avec les Archives fédérales leur semble globalement pertinente, les cinq services qui ont déjà collaboré avec les AFS en la matière ont des opinions divergentes (question 15). C'est aussi le cas lorsqu'ils sont interrogés sur la pertinence des critères fixés par les AFS pour évaluer la valeur juridique et administrative des documents (question 16). Les avis sont toutefois majoritairement positifs. Deux services regrettent que les critères soient taillés sur mesure pour les tâches régaliennes de l'administration fédérale mais mal adaptés aux tâches des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Un service signale qu'il dispose de ses propres directives d'évaluation, élaborées avec les Archives fédérales. Un autre critique la formulation « preuve de la pratique courante » qu'il juge trop vague.

Le service avec archivage indique avoir élaboré des directives d'évaluation avec les Archives fédérales, sur la base desquelles il évalue aujourd'hui lui-même ses documents. De son point de vue, cette approche a donné de bons résultats. Pour les représentants de ce service, les « auxiliaires de travail » des Archives fédérales ne sont pas très utiles, car leurs propres documents diffèrent passablement de ceux des AFS. Ce service a défini en interne un processus analogue à celui des Archives fédérales dans lequel l'unité productrice des documents et les responsables de l'archivage définissent de manière complémentaire la valeur archivistique de ces documents.

Le service en cours d'organisation a commencé par soumettre son système de classement à une évaluation prospective avec le concours des Archives fédérales. S'ils n'étaient pas toujours d'accord, cela n'a pas posé de problème fondamental. Pour ce service, les « auxiliaires de travail » sont d'une grande aide pour combler le fossé entre sa propre vision de l'archivage et les attentes du législateur.

Le service sans accord ne s'est pas encore attaqué à l'évaluation conjointe et la direction n'est pour l'instant pas prête à le faire. On craint généralement que l'archivage n'impose un grand déploiement de moyens et qu'il faille changer le mode de faire auquel les collaborateurs sont habitués. Ce service mentionne aussi les incertitudes de fond quant aux types de documents à archiver.

Les **Archives fédérales** citent deux raisons pour lesquelles les services ne procèdent pas à cette évaluation avec elles. La première est que les services qui archivent depuis longtemps eux-mêmes leurs documents ont développé une assurance qui peut les amener à penser qu'un deuxième avis n'est pas nécessaire. Ils avancent alors l'argument selon lequel « ils ont toujours fait ainsi ». Certains se réfèrent à d'anciennes déclarations des AFS, faussement interprétées comme un blanc-seing. La deuxième raison invoquée est celle de la charge : une gestion de l'information et un système de classement établis sont une condition préalable à l'évaluation. Lorsqu'ils font défaut, il faut commencer par les mettre en place, ce qui est très contraignant.

12.9 Définition des délais de protection

12.9.1 Pratique des services

Selon les indications fournies dans le cadre de l'enquête, dix services qui archivent eux-mêmes leurs documents fixent des délais de protection conformément aux art. 9 à 12 LAr, deux le font parfois, trois ne le font pas (question 19). Ce résultat à première vue problématique est fortement relativisé par les explications données par les services (question 20) : deux services se fondent pour cela sur des règlements conçus sur la base de la LAr. Un service scientifique dit s'en tenir strictement aux délais de protection pour ce qui est des données personnelles et des finances, mais décider au cas par cas pour ce qui est des documents scientifiques. Un service relève des conflits avec la LTrans et un autre dit en être encore à déterminer la valeur archivistique des documents, raison pour laquelle il n'a pas encore attribué de délais de protection.

Comme c'est le cas pour les services versants, une minorité dispose de directives internes de définition des délais de protection, des directives qui portent le plus souvent sur les documents comportant des données personnelles. Pour chacun des deux autres domaines (intérêts publics et intérêts privés), trois services estiment qu'il serait souhaitable de disposer de telles directives (question 23).

Le service avec archivage a indiqué au cours de l'entretien que la définition des délais de protection suivait le même schéma que dans l'administration fédérale, le service versant ayant

la haute main en la matière. Il n'entretient pas de collaboration avec les Archives fédérales. Le service en cours d'organisation n'a pas encore attribué de délais de protection dans le cadre de son système de classement. Dans le cas du service sans accord, la procédure est définie dans un règlement calibré sur la LAr, dans lequel sont cités les types de documents faisant l'objet d'un délai de protection prolongé et même les responsables habilités à attribuer un tel délai.

12.10 Accès aux archives

12.10.1 Bases légales

L'accès aux archives est soumis à la norme minimale formulée aux art. 10 à 12 OLAr, qui engage aussi bien les services archivant eux-mêmes leurs documents que les Archives fédérales. Les éléments saillants du droit d'accès sont la consultation des instruments de recherche et des documents, leur reproduction et leur exploitation sous réserve d'intérêts justifiés en matière de protection qu'on peut leur opposer. La consultation est par ailleurs gratuite pour autant qu'elle soit compatible avec une gestion administrative rationnelle. Les prestations supplémentaires telles que la reproduction ou les mandats de recherche peuvent en revanche être facturées (voir l'ordonnance sur les émoluments ArchF⁴³).

12.10.2 Pratique des services

La pratique des services pour ce qui est de l'accès à leurs archives a fait l'objet d'une enquête distincte (voir Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen). Les résultats de cette enquête sont résumés ci-après :

- *Accès* : un accès minimal est assuré par la plupart des services archivant eux-mêmes leurs documents qui ont participé à l'enquête. Sur les seize services ayant répondu, onze mettent leurs archives à la disposition du public et trois accordent l'accès sur demande sans que celui-ci soit réglementé de manière formelle. L'un de ces trois services propose même de se charger des recherches à la place de la personne intéressée si celle-ci en fait la demande. Un participant à l'enquête n'a pas réussi à se décider entre ces deux réponses possibles. Un service a répondu par la négative, arguant que pour l'instant, tous les documents étaient encore soumis à un délai de protection et ne pouvaient être consultés. Il n'a pas répondu à d'autres questions.
- *Coût* : sept services indiquent que la consultation est gratuite, six d'entre eux précisant qu'un mandat de recherche, par exemple, peut être facturé en fonction des ressources mobilisées. Deux participants à l'enquête n'ont pas réussi à se décider entre ces deux réponses possibles. Quatre services renvoient aux règles relatives aux émoluments en

⁴³ Ordonnance du DFI du 1^{er} décembre 1999 sur les émoluments perçus par les Archives fédérales (Ordonnance sur les émoluments ArchF ; RS 172.041.15)

vigueur dans leur institution, tandis que deux autres facturent 100 francs de frais de recherche dès que le temps requis dépasse 30 minutes (AFS : 100 francs de l'heure). La proportionnalité des émoluments n'a pas été analysée dans le cadre de l'évaluation.

- *Localisation des archives* : la visibilité des archives est variable. Quatre services ont signalé qu'un site Internet était spécifiquement consacré à leurs archives. Cinq autres indiquent que des informations relatives aux archives figurent sur leur page d'accueil. Les services restants font savoir qu'une demande adressée à leur bureau d'information est nécessaire. Un participant justifie l'absence de présence Internet par le fait que le service a lui-même été créé tardivement (tous les documents sont encore soumis à un délai de protection, mais les demandes de consultation peuvent être traitées par l'organisation qui l'a précédé).
- *Possibilités de recherche* : les possibilités de recherche sont elles aussi variables. Cinq services offrent la possibilité de rechercher et de commander des documents en ligne, tandis que six offrent cette possibilité sur place. Parmi eux, quatre services offrent les deux. Pour huit services, il faut en faire la demande par courriel ou par téléphone.
- *Consultation des archives* : tous les services offrent la possibilité de consulter leurs archives sur place. Onze d'entre eux offrent aussi l'accès à la version numérisée de leurs documents (dont deux assortissent cette possibilité de restrictions en fonction du travail à fournir ou du type de document). Six services expédient les documents ou leur reproduction numérique par courrier.
- *Heures d'ouverture* : quatre services ouvrent leurs archives à horaire fixe (un jour par semaine pour l'un, trois jours pour un autre, tous les jours pour les deux derniers). Pour neuf services, un rendez-vous individuel est nécessaire pour consulter les archives. Un seul service a répondu ne pas avoir d'archives accessibles au public. Il permet toutefois la consultation (les modalités sont floues). Un service n'a pas pu apporter de réponse claire.
- *Aides à la recherche* : sept services mettent des instruments de recherche à la disposition des utilisateurs des archives, parmi lesquels cinq leur offrent également une aide. Pour ce qui est des autres, six proposent un service de recherche par leur personnel, tandis que deux font exception, sans que cela soit très clair : le premier a répondu que les utilisateurs étaient accompagnés par des collaborateurs, tandis que le second a indiqué offrir une aide relative à l'utilisation des instruments de recherche (sans toutefois fournir ces instruments eux-mêmes), mais ne pas proposer de service de recherche par le personnel. Au total, treize services proposent une recherche par le personnel.
- *Reproduction et exploitation* : aucun service n'exclut d'entrée de jeu la reproduction et l'exploitation des données recueillies. Douze services indiquent imposer dans certains cas des conditions, les trois autres ne le font pas.
- *Voies de recours en cas de refus* : lorsqu'un refus est opposé à une demande, seuls deux services indiquent systématiquement les voies de recours. Cinq services ont dit ne pas le faire et quatre ont précisé que la pratique variait selon les cas. Quatre services n'ont pas répondu.

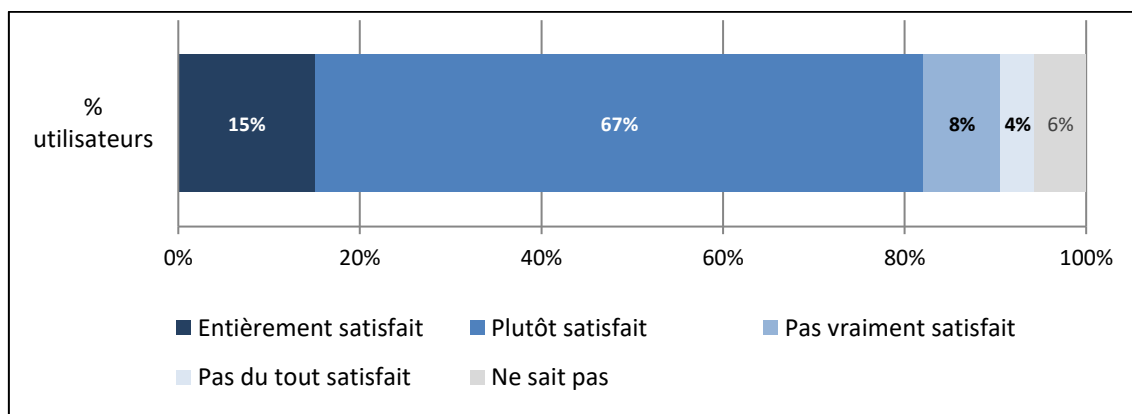
En résumé, on peut dire qu'à l'exception d'un service (dont les archives sont encore soumises à un délai de protection), tous les services ayant participé à l'enquête accordent à des tiers l'accès à leurs documents d'archives. La consultation sur place ainsi que la reproduction et l'exploitation (si nécessaire sous certaines conditions) sont en outre partout possibles au titre de l'offre minimale. Il n'est en revanche pas partout possible d'explorer les instruments de recherche, et en cas de refus, seuls deux services signalent systématiquement les voies de recours. Dans ce cas, les conditions ne sont pas respectées. Par ailleurs, les archives diffèrent du point de vue de leur localisation, de leur accès et des prestations offertes (site Internet dédié, heures d'ouvertures, recherche en ligne, mandats de recherche).

Selon l'entretien que nous avons eu avec lui, le service en cours d'organisation n'a pas encore mis en place d'accès aux archives. La personne qui nous a répondu savait que des demandes émanant d'historiens avaient été traitées, mais n'en connaissait pas les détails. En revanche, dans le cas du service sans accord, l'accès est assuré et réglementé.

12.10.3 Avis des utilisateurs

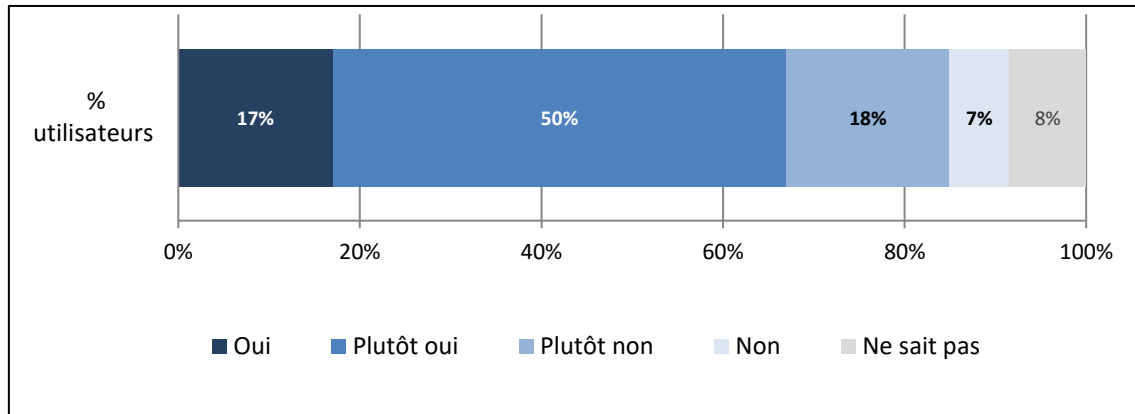
Un cinquième des participants à l'enquête auprès des utilisateurs des Archives fédérales ont déclaré avoir déjà consulté les archives de services qui archivent eux-mêmes leurs documents. La plupart des personnes interrogées ont consulté les archives du domaine des EPF, des CFF et des PT'T. Dans leur grande majorité, les utilisateurs sont plutôt satisfaits (67 %) ou entièrement satisfaits (15 %) des offres d'accès des services qu'ils connaissent (voir Illustration 12-2). À la question de savoir si les instruments de recherche sont assez performants pour consulter les documents archivés, ils sont 50 % à répondre plutôt oui et 17 % à répondre oui (voir Illustration 12-2). La satisfaction des utilisateurs est donc comparable à celle qu'ils affichent à propos de l'accès à l'offre des Archives fédérales. Étant donné que les expériences rapportées ici concernent essentiellement les trois archives citées, il n'est pas possible d'en tirer des conclusions sur l'accès offert par l'ensemble des services qui archivent eux-mêmes leurs documents.

Illustration 12-1 : Questionnaire U – Degré de satisfaction concernant les offres d'accès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents



Questionnaire U. N = 106. Réponse à la question 8 : « Quel est votre degré de satisfaction générale concernant les prestations d'accès aux archives des services liés à la Confédération (informations, outils et résultats de recherche, commande) ? »

Illustration 12-2 : Questionnaire U – Performance des instruments de recherche des services qui archivent eux-mêmes leurs documents



Questionnaire U. N = 106 réponses à la question 9 « Selon vous, les outils de recherche proposés par les services liés à la Confédération sont-ils assez performants pour consulter des documents archivés ? »

Deux utilisateurs font état d'expériences variables s'agissant de la consultation de documents archivés de manière autonome. Le premier dit avoir fait de mauvaises expériences avec un grand service d'archivage : il pointe l'insuffisance des possibilités de recherche (la base de données ne contient qu'une petite partie des fonds archivés), la longueur du délai de traitement d'une demande d'accès (quatre mois), le retrait de documents des dossiers lors de la consultation. Mais il dit également avoir fait de bonnes expériences avec un autre grand service. Le second dit lui aussi avoir fait des expériences très diverses avec des services (majoritairement de grande taille) qui archivent eux-mêmes leurs documents : quelques services s'intéressent activement à la recherche. Dans un cas, il souligne la forte dépendance vis-à-vis des personnes présentes, dans un autre, il regrette une tendance excessive à l'anonymisation qui a compliqué ses recherches sur le XX^e siècle.

12.11 Accès durant le délai de protection

12.11.1 Pratique des services

Douze services ont reçu des demandes de consultation pour des documents soumis à un délai de protection au cours des trois dernières années, dont neuf à plusieurs reprises (question 24). Trois services ont répondu disposer de directives internes ou de bases décisionnelles précisant les critères d'évaluation des demandes de consultation pour ce qui est de la protection de données personnelles (question 26). Pour ce qui concerne d'autres thèmes (documents déjà accessibles, intérêt publics ou privés prépondérants, intérêts privés de personnes appartenant à l'histoire contemporaine), les services n'ont pas de telles directives, mais pour chaque thème, ils sont un ou deux à estimer que ce serait souhaitable.

12.12 Conservation des archives conformément aux principes de la LAr

12.12.1 Bases légales

Conformément aux principes de la LAr, le fondement de l'archivage autonome est, comme précisé plus haut, l'accord obligatoire prévu par l'art. 8, al. 1, OLAr (à l'exception de la Banque nationale). Toujours pour garantir une pratique uniforme d'archivage (commentaire OLAr : 13), les Archives fédérales ont, comme vis-à-vis des services tenus de proposer leurs documents, une compétence d'inspection : elles sont habilitées à contrôler la gestion de l'information et l'archivage sur place (art. 8, al. 2, OLAr).

Comme décrit au chapitre 4, la compétence de l'archivage autonome implique l'observation des principes de l'archivage énoncés par la LAr. Si les Archives fédérales estiment que les conditions de l'archivage autonome ne sont pas respectées, l'autorisation correspondante peut être révoquée. Le service concerné doit alors transférer l'archivage aux Archives fédérales. Pour ce qui est des services admis à l'archivage autonome par le Conseil fédéral (listés à l'annexe 2 OLAr), la révocation est du ressort des Archives fédérales, tandis que pour les autres services, la révocation incombe au Conseil fédéral lui-même.

12.12.2 Pratique

Les Archives fédérales n'ont pas fait usage de leur droit d'inspection, du moins pas récemment. Elles n'ont par ailleurs encore jamais fait usage de leur droit de révocation.

12.12.3 Avis des acteurs

Les **Archives fédérales** considèrent ici, comme dans le cas des services tenus de proposer leurs documents, que le droit d'inspection est un instrument dépassé, hérité de l'ère analogique, qui n'est plus en adéquation avec une gestion de l'information et un archivage numérisés. La validation du système de classement dans le cadre de l'accord, la prise de position relative aux directives d'organisation et la validation de la liste négative sont de leur point de vue des instruments plus adéquats dans le domaine de la gestion de l'information. Un interlocuteur relève la faiblesse des possibilités de sanction des Archives fédérales.

Sur le fond, les Archives fédérales avancent une autre vision de leur rôle : elles misent davantage sur le travail de persuasion, auprès des services, de l'utilité et de la valeur d'un archivage conforme aux principes de la LAr, mais aussi sur le soutien et l'habilitation, plutôt que sur le contrôle et la sanction. Dans ce cadre, elles renvoient aux prescriptions en vigueur, notamment celles relatives à la gestion de l'information au sein de la Confédération. Les Archives fédérales jugent que leur rôle de conseillères est bien accepté et que la plupart des services se montrent coopératifs.

12.13 Conclusion : réponses aux questions de la recherche et recommandations

AUTO.1 : Les dispositions de la LAr sont-elles suffisantes pour garantir une collaboration réelle et efficace entre les services qui procèdent à l'archivage autonome et les Archives fédérales ?

AUTO.2 : La collaboration entre les Archives fédérales et les services qui archivent eux-mêmes leurs documents est-elle satisfaisante s'agissant de l'efficacité, du conseil et de la coordination ? Les services entrevoient-ils des possibilités d'amélioration ?

La définition des « principes de la loi » déléguée de facto aux Archives fédérales : les services qui archivent eux-mêmes leurs documents sont tenus de le faire « conformément aux principes de la présente loi », ainsi que l'énonce l'art. 4 LAr. Que ce soit dans la loi ou dans l'ordonnance, le législateur a renoncé à préciser ces principes. Il a toutefois chargé les Archives fédérales de passer avec ces services un accord sur la constitution, la prise en charge, la conservation et la communication de leurs documents.

Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents hésitent à solliciter les conseils et le soutien des Archives fédérales : de nombreux services pratiquant l'archivage autonome consultent les « auxiliaires de travail » et les informations des Archives fédérales, mais ils ne sont qu'une minorité à tirer parti des possibilités de conseil et de soutien plus étendues offertes par les AFS, pourtant jugées de qualité.

Mise en œuvre partielle des accords d'archivage et de l'évaluation conjointe : l'obligation pour les services qui archivent de manière autonome de conclure un accord avec les Archives fédérales est insuffisamment respectée. Il n'y a pas d'accord avec certains services connus des Archives fédérales, et pour celles-ci, la plupart des accords existants sont dépassés. Un élément central de l'assurance qualité de l'archivage autonome ne déploie ainsi que partiellement ses effets. C'est en partie pour cette raison que seule une partie des services concernés déterminent avec les Archives fédérales la valeur archivistique de leurs documents, bien que cela soit une exigence légale.

Les Archives fédérales sont réticentes et les services reculent devant l'investissement : ces dernières années, les Archives fédérales n'ont plus mené d'offensive visant à la conclusion de nouveaux accords. Elles n'ont pas fait usage de leur pouvoir de révoquer l'archivage autonome ou de ne pas l'accorder. Ce ne serait pas non plus une tâche facile, puisque l'alternative de l'archivage auprès des Archives fédérales représente elle aussi une charge pour les deux parties (à propos du coût de l'archivage auprès des Archives fédérales, voir la recommandation R4 – Coûts du versement). Les Archives fédérales considèrent à juste titre que les inspections sont obsolètes et que les ressourcent dont elles disposent pour une collaboration à large échelle sont insuffisantes. Elles jugent plus utile de convaincre les services de la valeur ajoutée d'une gestion de l'information efficace et conforme au droit. Cette démarche n'est toutefois que partiellement fructueuse : il ressort des avis et des expériences des services sceptiques que se conformer aux principes de la LAr représente une

charge importante, mobilise des ressources et constitue une rupture, notamment au plan de la gestion de l'information, ce qui n'est pas toujours perçu comme une valeur ajoutée, mais souvent comme une contrainte de taille. L'évaluation n'a pas permis de vérifier si l'archivage conforme aux principes de la LAr demandé par les Archives fédérales était justifié dans tous les cas.

Une vision hétérogène du rôle à jouer et des délimitations peu claires : les Archives fédérales soulignent le devoir pour les services qui archivent eux-mêmes leurs documents de rendre des comptes dans les domaines où ils agissent pour le compte de l'État, tandis que les services éloignés de l'administration se considèrent plutôt comme des acteurs privés et supposent que les Archives fédérales obéissent au principe : « En cas de doute, tout archiver ». Ces services aspirent à une délimitation plus claire entre ce qui doit être archivé selon les principes de la LAr et ce qui ne le doit pas, mais aussi à une formulation de la LAr incluant plus clairement et plus explicitement les services qui archivent de manière autonome.

Conclusion : dans l'ensemble et malgré plusieurs exemples positifs, la collaboration entre les Archives fédérales et les services qui archivent eux-mêmes leurs documents n'est pas satisfaisante. Il existe un fossé entre les exigences de la loi – qui correspondent à celles des Archives fédérales – en matière d'archivage, d'une part, et les intérêts et les ressources de nombreux services pour cette facette de leur activité. Et les Archives fédérales ne sont pas armées pour y remédier efficacement : elles ne peuvent ni soutenir dans une large mesure les services et les convaincre de l'utilité de l'archivage, ni imposer leurs vues et révoquer l'archivage autonome. Parallèlement, la loi en vigueur est entachée de certaines imprécisions favorisant les litiges sur ce qui doit concrètement être archivé et la manière de le faire, ainsi que sur l'organisation de la collaboration entre les services et les Archives fédérales. Différentes variantes sont envisageables pour parer à cette situation, entre lesquelles il s'agit de faire un choix politique. Il semble en outre judicieux de clarifier politiquement la norme d'archivage à observer (« les principes de la loi ») – ce qui lui confèrera une nouvelle légitimité – ainsi que la délimitation, à l'attention des services autonomes et des autres acteurs extérieurs à l'administration auxquels des tâches fédérales ont été déléguées, entre les activités qui sont soumises à l'archivage et celles qui ne le sont pas.

Recommandations :

- **R36 – Exigences en matière d'archivage autonome :** il est impératif de combler le fossé entre les exigences en matière d'archivage autonome, largement explicitées par les Archives fédérales, et leur mise en œuvre. La question de savoir si davantage de ressources doivent être mises à disposition (des Archives fédérales ou des services) à cet effet ou si le pouvoir d'intervention des Archives fédérales doit être renforcé appelle une décision d'ordre politique.
- **R37 – Clarification juridique de l'archivage autonome :** il convient d'examiner dans quelle mesure les aspects suivants de l'archivage autonome peuvent être définis plus précisément dans la LAr et dans l'OLAr : les obligations résultant des principes de la loi ; la délimitation, à l'attention des services autonomes et des autres acteurs extérieurs à l'administration auxquels des tâches fédérales ont été déléguées, entre les activités qui sont soumises à l'archivage et celles qui ne le sont pas.

AUTO.3 : Les services qui archivent eux-mêmes leurs documents gèrent-ils leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives ?

La gestion de l'information est perfectible et ne suit pas automatiquement les règles : les services connus des Archives fédérales qui archivent de manière autonome n'ont pas tous mis en place une gestion globale de l'information. Il n'est pas possible de déterminer la mesure dans laquelle celle-ci correspond aux exigences des Archives fédérales. Cependant, au sein des services étudiés plus en détail, la gestion de l'information est principalement axée sur les besoins du cycle de vie actif des documents et n'est pas automatiquement compatible avec les normes de la Confédération. Il faut déployer des moyens considérables pour y parvenir (voir la question précédente). La mise en œuvre pratique d'une telle gestion de l'information exige en outre une adhésion claire de la direction, une définition ad hoc des priorités et la désignation de responsables au sein des différentes unités.

Pas de norme minimale de portée générale relative à la gestion des affaires : le fait que les services qui archivent eux-mêmes leurs documents ne soient pas soumis à l'ordonnance GEVER et qu'il n'existe pas (ou plus) pour ces services de norme minimale de portée générale en matière de gestion des affaires (une telle norme n'a de notre point de vue jamais existé pour les services visés à l'art. 1, al. 1, let. h, LAr) risque de rendre plus difficile l'application de la norme exigée par les Archives fédérales. Il appartient donc aux Archives fédérales elles-mêmes de préciser la norme dans l'accord d'archivage et d'en exiger l'application (voir questions AUTO.1 et AUTO.2). De plus, le fait qu'un service d'archivage définisse ce à quoi doit ressembler une bonne gestion des affaires pour le cycle de vie actif des documents pourrait constituer un autre obstacle, psychologique, celui-là (à propos de l'« image historique », voir aussi le chapitre 5).

Conclusion : *il n'y a aucune certitude que les services qui archivent eux-mêmes leurs documents gèrent leurs informations selon une pratique uniforme, systématique et transparente conformément aux directives. Il faut dès lors considérer que ce n'est pas partout le cas. Les règles établies par les Archives fédérales ne s'appuient en effet pas sur une base juridique aussi claire que ce que prévoit l'ordonnance GEVER dans le cas des services tenus de proposer leurs documents, ce qui complique leur application. Une norme minimale de portée générale encore à définir (au niveau réglementaire) pourrait expliciter la formulation vague de l'art. 4 LAr, selon laquelle l'archivage doit s'effectuer « selon les principes de la présente loi », et ce également en ce qui concerne la gestion de l'information. L'intérêt d'une telle norme n'est pas limité à l'archivage, car elle sert également l'objectif de la traçabilité dans l'exécution de tâches fédérales durant le cycle de vie actif des documents.*

Recommandation :

- ***R38 – Norme minimale en matière de gestion des affaires :*** il y a lieu d'examiner l'introduction, pour les services qui archivent eux-mêmes leurs documents, d'une norme minimale de portée générale en matière de gestion des affaires applicable indépendamment de l'archivage.

AUTO.5 : L'accès aux fonds d'archives des services procédant à l'archivage autonome est-il garanti conformément aux dispositions de la LAr et est-il approprié et efficace ?

Les services accordent l'accès à des tiers, mais tous ne respectent pas les règles : on peut conclure de l'enquête complémentaire que les services connus des Archives fédérales qui pratiquent l'archivage autonome permettent à des tiers de consulter leurs archives et d'en exploiter les données. L'aménagement de cet accès n'est cependant pas d'égale qualité partout. Les conditions de la LAr ne sont pas respectées systématiquement dans deux domaines : les instruments de recherche ne sont pas librement accessibles (art. 12, al. 1, OLAr) partout, et de nombreux services n'informent pas systématiquement sur les moyens de recours lorsqu'une demande de consultation est refusée. Les utilisateurs interrogés sont majoritairement satisfaits de l'accès, mais ils rapportent des expériences hétérogènes.

Conclusion : les possibilités d'accès aux fonds d'archives sont variables, ce qui est compréhensible compte tenu de la diversité des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Cependant, ces derniers ne se conforment pas tous systématiquement à la norme légale minimale. Il convient d'y remédier.

Recommandations :

- ***R39 – Accès en cas d'archivage autonome :*** les services qui archivent de manière autonome accordent le libre accès à leurs instruments de recherche.
- ***R40 – Information sur les moyens de recours :*** les services qui archivent eux-mêmes leurs documents assortissent le refus opposé à une demande de consultation d'une information sur les moyens de recours.
- ***R41 – Imposer l'accès :*** les Archives fédérales exigent des services qui archivent eux-mêmes leurs documents le respect de la norme légale minimale en matière d'accès.

13 LAr et principe de la transparence

13.1 Introduction

L'entrée en vigueur de la LTrans a fondamentalement modifié l'accès aux documents officiels. Les documents officiels produits après le 1^{er} juillet 2006 (dénommés ci-après aussi *documents LTrans*) sont ainsi soumis au principe de la transparence selon la LTrans. Si leur proportion au sein des archives reste encore faible, elle va fortement augmenter à l'avenir. La LAr et la LTrans règlent toutes deux les modalités de consultation des documents de la Confédération, mais leurs dispositions ne sont pas identiques. La question se pose donc de savoir comment traiter les documents LTrans archivés. Le législateur ne s'est pas exprimé dans la LTrans sur le rapport entre cette loi et la LAr. Dans son *Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration*, le Conseil fédéral a considéré que l'art. 9, al. 2, LAr assurait la coordination des deux lois (FF 2003 1821). La disposition concernée stipule : « Les documents consultables par le public avant d'être versés aux Archives fédérales le restent par la suite. »

En matière d'accès aux documents relatifs à l'action publique, la LTrans ne représente cependant pas le seul développement important du droit depuis l'entrée en vigueur de la LAr en 1999. Le cadre légal actuel dans lequel s'inscrit la LAr est donc également exploré dans l'évaluation.

13.1.1 Objets et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation porte principalement sur la question de savoir si l'interaction entre les deux lois est satisfaisante et si le concept de la transparence de l'administration défini dans la LTrans est maintenu après l'archivage. Au cœur de ces interrogations se trouve la procédure de consultation pour les *documents LTrans qui n'étaient pas encore publiés au moment de leur archivage*. La méthode suivie consiste d'abord à comparer les modalités d'accès entre la LAr et la LTrans, et à examiner la coordination au niveau fédéral sur ce point. Une analyse de la législation cantonale doit également permettre de déterminer si et comment il conviendrait de coordonner sur le plan légal le rapport entre les deux lois. Par ailleurs, il s'agit d'étudier la manière de procéder des services soumis à l'obligation d'archivage lorsqu'ils reçoivent des demandes de consultation pour des documents archivés produits après le 1^{er} juillet 2006, et enfin de s'assurer que la procédure est transparente et claire pour les utilisateurs.

Ce chapitre débute par la présentation d'autres développements du droit ayant une incidence sur l'accès aux documents de la Confédération, comme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le but est de déterminer dans quelle mesure certains aspects du droit de consulter les archives au sens de la LAr sont encore compatibles avec cette évolution du droit.

Les documents *qui étaient déjà publiés au moment de leur archivage* restent accessibles, qu'ils relèvent ou non de la LTrans (art. 9, al. 2, LAr). Cette catégorie comprend à la fois les documents publiés activement par les services et ceux qui ont été rendus accessibles suite à une demande d'accès approuvée. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'approfondir ici cet aspect (voir toutefois la section 9.6 sur la problématique des documents déjà publiés qui sont archivés dans des dossiers soumis au délai de protection ; voir aussi la section 14.1 sur l'Unité du dossier).

Outre ces analyses juridiques, le présent chapitre s'appuie sur les informations fournies par les acteurs concernés (Archives fédérales, enquêtes et entretiens auprès des services tenus de proposer leurs documents, enquêtes et entretiens auprès des services qui archivent eux-mêmes leurs documents, enquêtes et entretiens auprès des utilisateurs des Archives fédérales).

13.2 Cadre légal de la LAr

13.2.1 Développements du droit depuis l'entrée en vigueur de la LAr

Loi sur la transparence

La Constitution fédérale ne prévoit pas de droit des citoyens à accéder aux informations détenues par les autorités publiques. L'art. 16 garantit pleinement la diffusion et la réception d'informations, mais limite le droit à la recherche d'informations aux « sources généralement accessibles »⁴⁴. Or, ces sources, initialement peu nombreuses, se sont multipliées depuis 2006 et l'entrée en vigueur de la LTrans, qui a remplacé le paradigme du secret de l'administration par celui de la transparence. Le public s'est ainsi vu accorder le droit de consulter des documents détenus par les autorités. Ce droit est cependant loin d'être absolu, comme le montrent les restrictions apportées quant aux autorités éligibles (art. 2 LTrans), au type de procédure (art. 3 LTrans), au type de documents (art. 5 LTrans) ou encore au degré de sensibilité des informations renfermées (art. 7 et 8 LTrans) et à la présence de données personnelles (art. 9 LTrans).

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, a contribué récemment à élargir les « sources généralement accessibles ». S'appuyant sur une interprétation fonctionnelle de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la liberté d'information, les juges de Strasbourg en sont arrivés en 2016, dans le cadre d'une

⁴⁴ Cette restriction a été fixée au motif que l'introduction d'un droit d'accès général selon le modèle de l'art. 19 du Pacte II de l'ONU irait au-delà de la simple mission de mise à jour de la Constitution (Müller/Scheffer 2008 : p. 523).

jurisprudence toujours plus libérale, à contraindre les autorités à donner accès à un large cercle d'informations, c'est-à-dire à toutes les informations « qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité »⁴⁵. Le développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne porte pas seulement sur le cercle d'informations accessibles, mais aussi sur le cercle de personnes autorisées à demander des informations. Dans ses premières décisions, l'instance privilégiait uniquement les journalistes en raison de leur rôle de « gardiens » de la société dans un système démocratique⁴⁶. Désormais, chaque citoyen, à condition qu'il contribue même modestement à informer le public (en tenant un blog ou en utilisant activement les médias sociaux, p. ex.⁴⁷), peut bénéficier de la possibilité de consulter les documents administratifs (si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose).

La jurisprudence des juges de Strasbourg n'a certes pas une grande influence sur les documents officiels soumis à la loi sur la transparence (et donc accessibles au public), mais elle a en revanche des répercussions sur les documents qui n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi. Cette vaste catégorie comprend notamment les documents détenus par des services publics qui ne relèvent pas de la LTrans (comme la Banque nationale suisse, la FINMA et les corporations de droit public qui ne rendent pas de décisions), ainsi que les documents produits avant l'entrée en vigueur de la loi (art. 23 LTrans). L'accès à ces documents n'est plus laissé à l'appréciation des pouvoirs publics, il est maintenant garanti dans les conditions fixées par la Cour européenne des droits de l'homme.

Convention d'Aarhus

Pour finir, il convient de noter que l'adhésion de la Suisse en 2014 à la Convention conclue à Aarhus en 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement entraîne l'apparition d'une « source généralement accessible » supplémentaire. L'art. 10g de la loi sur la protection de l'environnement⁴⁸, qui met en œuvre cette convention, définit l'étendue du droit de consulter les informations sur l'environnement. Il est important de souligner que ce droit dépasse le cadre prévu par la loi sur la transparence : il s'applique notamment aux informations antérieures à l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence ainsi qu'aux informations détenues par des corporations de droit public dépourvues de la compétence de décision.

⁴⁵ CourEDH, arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* du 8 novembre 2016, 18030/11, § 162. Pour une analyse de la portée de cette décision, voir Flückiger/Junod (2017).

⁴⁶ Voir en particulier l'arrêt *Damman c. Suisse* du 25 avril 2006, 77551/01.

⁴⁷ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* du 8 novembre 2016, 18030/11, § 168

⁴⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01)

13.2.2 Implications pour le régime juridique applicable à l'archivage

Cette évolution majeure du droit à l'information contraste de manière saisissante avec la situation qui prévalait au moment de l'adoption de la loi sur l'archivage : en 1998, le secret de l'administration était un paradigme strict. La première mention du principe de l'accès libre et ouvert aux archives après l'expiration d'un délai de protection de 30 ans peut donc être considérée comme une remarquable avancée sur la voie de la transparence (FF 1997 II 846).

L'apparition d'un droit à l'information amène à se demander s'il ne faudrait pas remettre en question la réglementation restrictive de l'accès aux archives, introduite à l'art. 9 ss LAr. Plusieurs aspects de ce régime sont en effet difficiles à concilier avec un droit subjectif à l'information tel que nous le connaissons aujourd'hui :

- *Marge d'interprétation totale des autorités* : l'accès aux documents archivés pendant le délai de protection est possible, mais la décision revient à l'autorité à laquelle est adressée la demande. Les dispositions correspondantes (art. 11, al. 3, et art. 13 LAr) sont en effet formulées avec le verbe « pouvoir », ce qui signifie que l'accès peut être refusé même si l'intérêt à la consultation de la personne requérante est mis en avant. En revanche, dans le cas où la demande d'accès se fonde sur le droit à l'information, l'administration n'a plus le choix : si l'intérêt du requérant se révèle prépondérant, le document doit être remis.
- *Présomption de confidentialité associée au délai de protection* : le principe de délai de protection a certes le mérite de fixer une date claire à partir de laquelle les informations sont librement accessibles, mais il présente aussi l'inconvénient de justifier une présomption de confidentialité pendant la durée de ce délai. Cette présomption est en contradiction avec la présomption de transparence des informations qui entrent dans le champ d'application du droit à l'information.
- *Fardeau de la preuve* : l'accès à des documents pendant le délai de protection implique que la personne requérante prouve qu'un intérêt prépondérant justifie leur consultation. Le droit à l'information renverse le fardeau de la preuve : il incombe à l'administration qui s'oppose à l'accès de démontrer l'existence d'un intérêt public ou privé prépondérant au maintien du secret.
- *Indivisibilité du dossier* : la pratique qui s'est établie dans le domaine de l'accès aux archives, consistant à prendre en compte le dossier dans sa globalité et non les différents documents qui le composent, restreint la portée du droit à l'information. En effet, la présence d'un document digne de protection au sein d'un dossier entraîne généralement le refus de donner accès à tous les autres documents qu'il contient. Le droit à l'information suppose une toute autre approche en la matière : seules les informations devant être protégées doivent être tenues secrètes (voir section 14.1).

13.3 Comparaison du droit de consultation entre la LAr et la LTrans

Lorsqu'une personne souhaite consulter des documents relevant de la LTrans archivés aux Archives fédérales et encore soumis au délai de protection, la question de la loi à appliquer se pose très concrètement. La section ci-après compare les modalités d'accès aux documents de la Confédération en examinant différents aspects de la procédure et des obstacles matériels à la consultation. Le but est de déterminer, dans la mesure du possible, le mode d'accès le plus favorable à la personne requérante. Il sera ensuite plus facile d'évaluer les répercussions d'une coordination légale donnant la priorité à l'une ou à l'autre des deux lois⁴⁹.

Pour commencer, il convient de comparer les champs d'application respectifs de ces lois afin de définir ce que l'on peut considérer comme un « document LTrans ».

13.3.1 Champ d'application

La LTrans ne s'applique pas aux documents qui ont été produits ou reçus avant le 1^{er} juillet 2006 par les services soumis à l'obligation d'archivage (art. 23 LTrans).

La question de l'accès le plus avantageux ne se pose toutefois pas pour l'intégralité des documents archivés produits ou reçus après l'entrée en vigueur de la LTrans. Le champ d'application de cette dernière, tant à raison de la personne qu'à raison de la matière, est en effet plus restreint que celui de la LAr à plusieurs égards :

- *Champ d'application à raison de la personne* : la LTrans stipule expressément qu'elle ne s'applique pas à la Banque nationale suisse ni à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (art. 2, al. 1). Elle concerne en outre uniquement les Services du Parlement, pas les débats non publics. Comme la LAr (art. 1, al. 1, let. h), la LTrans englobe aussi les organismes et personnes de droit public ou de droit privé qui ne font pas partie de l'administration fédérale. L'énoncé de l'art. 2, al. 1, let. b, LTrans est cependant plus restrictif : ces organismes et personnes entrent dans le champ d'application uniquement dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent des décisions en première instance, tandis que la LAr inclut également les personnes qui sont soumises à la surveillance de la Confédération dans l'exercice de leurs tâches d'exécution (art. 2, al. 3, OLAr).

⁴⁹ L'un des moyens de savoir quelle loi est la plus favorable à la consultation pourrait être de comparer les taux d'autorisations accordées. Dans le cas de la LAr, ce taux est compris depuis 2013 entre 80 % et 93 % des demandes (voir section 11.2). En ce qui concerne la LTrans, en 2019, un accès complet a été accordé dans 59 % des cas, un accès partiel dans 19 % d'entre eux (PF PDT 2020 : p. 65). Si l'on inclut les autorisations partielles, la différence n'est donc plus très marquée. Les écarts de chiffres s'expliquent en outre non seulement par le cadre légal, mais aussi par la nature des documents demandés. Notons en particulier que les documents archivés sont moins en lien avec l'actualité, ce qui rend une autorisation d'accès plus probable que dans le cas de la LTrans.

- *Champ d'application à raison de la matière* : la LTrans exclut de son champ d'application différents documents concernant des procédures (entre autres les procédures civiles et pénales). Par ailleurs, des exceptions au principe de la transparence ont été fixées dans certaines lois spéciales (p. ex. art. 67 LRens⁵⁰ ; art. 14, al. 2, LCdF⁵¹).
- *Documents officiels* : la LTrans se limite aux documents officiels, excluant expressément les documents commercialisés par une autorité, ceux qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou encore ceux qui sont destinés à l'usage personnel.

13.3.2 Principes des deux lois

Les principes sur lesquels reposent les lois en question ne sont pas très éloignés : toutes deux visent, pour simplifier, à garantir la transparence et donc la traçabilité de l'action publique, la LTrans mettant davantage l'accent sur l'accès des citoyens aux informations (ATF 133 II 209, consid. 2.3.1⁵²). La LTrans établit ainsi le principe selon lequel les documents officiels sont accessibles au public, tout en prévoyant des exceptions (« principe de la transparence sous réserve du maintien du secret »). La LAr, pour sa part, fixe le principe du libre accès après un délai de protection, ce dernier ne devant pas être confondu avec une période de blocage puisque la consultation est possible sur autorisation.

Dans les deux lois, la consultation est donc soumise à des conditions à examiner au cas par cas dans le cadre d'une procédure. En d'autres termes, l'archivage des documents entrant dans le champ d'application de la LTrans ne signifie pas leur blocage pur et simple pendant la durée du délai de protection. Pour ces documents, déterminer la loi la plus favorable à la consultation revient plutôt à poser la question suivante : quelle *procédure de consultation* est la plus avantageuse entre celle de la LTrans et celle de la LAr ?

- *Après l'expiration du délai de protection*, il ne fait pas de doute que la LAr est plus favorable puisqu'elle garantit un accès libre et sans condition. Si l'on appliquait rigoureusement le principe selon lequel le traitement des documents LTrans archivés est soumis aux règles de la LTrans, une procédure de consultation serait nécessaire à chaque fois, et ce indéfiniment.
- *Pendant le délai de protection*, la réponse est plus nuancée, comme le montrent les sections ci-après. En principe, la LTrans est plus fortement axée sur la transparence,

⁵⁰ Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens ; RS 121).

⁵¹ Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101)

⁵² « Le principe de la transparence (...) doit renforcer la confiance de chaque citoyen envers les institutions publiques et faciliter leur fonctionnement ; ce principe est en outre une condition préalable essentielle à une participation démocratique pertinente aux processus de décision politiques et à un contrôle efficace des pouvoirs publics. » (Citation librement traduite ; arrêt disponible uniquement en allemand)

car les requérants ont *droit* à la consultation – sauf exceptions définies. L'art. 13, al. 1, LAr, en revanche, prévoit uniquement que les services versants *peuvent* autoriser la consultation lorsque certaines conditions sont remplies (voir toutefois la section 11.4.4).

13.3.3 Motivation de la demande de consultation et égalité de traitement

Motivation

Les demandes de consultation doivent satisfaire des exigences plus élevées dans le cas de la LAr puisqu'elles doivent être motivées par écrit (art. 15 OLAr). En revanche, dans la logique du droit à la consultation des documents officiels, les demandes d'accès en vertu de la LTrans ne doivent pas être justifiées. Elles ne sont soumises à aucune exigence de forme et peuvent même être déposées de manière anonyme.

Fardeau de la preuve

La LTrans a induit un changement de paradigme : les documents administratifs sont désormais considérés en principe comme accessibles au public (et non comme confidentiels tel que c'était le cas auparavant). Cette évolution a entraîné à son tour un renversement du fardeau de la preuve : s'il incombait auparavant à la personne souhaitant accéder au document de prouver que ce dernier était accessible au public, c'est maintenant à l'administration de démontrer qu'il ne l'est pas (voir notamment l'arrêt du TAF A-2564/2018 du 5 août 2020, consid. 4.5.1⁵³).

D'autre part, dans le cas de la consultation d'un dossier archivé, la LAr continue de placer le fardeau de la preuve du côté de la personne qui demande l'accès. Cette dernière doit ainsi prouver qu'elle a un intérêt public ou privé prépondérant sur les intérêts de protection qui s'y opposent (art. 13, al. 1, LAr ; arrêt du TAF A-127/2014 du 12 octobre 2014, consid. 4.1⁵⁴). Le fait que le requérant doive contribuer à l'administration de la preuve est indéniablement un inconvénient pour lui. Mais cela ne signifie pas, *a contrario*, que le service concerné est entièrement libre de sa décision. Le demandeur peut en effet requérir une décision motivée et sujette à recours (à l'exception de la Banque nationale, du Tribunal fédéral et du Parlement).

⁵³ « La LTrans pose une présomption en faveur du libre accès aux documents officiels. Le fardeau de la preuve pour renverser cette présomption incombe à l'autorité, qui doit exposer en quoi respectivement l'une ou plusieurs exceptions prévues par l'art. 7, al. 1, LTrans – donnant la possibilité de limiter, différer ou refuser le droit d'accès – est ou sont réalisées. »

⁵⁴ « Un requérant doit, au moyen des documents correspondants, justifier du consentement de la personne concernée, apporter la preuve de son décès ou démontrer qu'il s'agit d'une personnalité de l'histoire contemporaine, qui bénéficie de manière spécifique d'un droit restreint à la protection. » (Citation librement traduite ; arrêt disponible uniquement en allemand)

Principe de l'égalité de traitement

La LAr et la LTrans affirment de manière différente le principe d'égalité dans le traitement des personnes effectuant une demande d'accès (art. 13, al. 2, LAr). Il découle du droit de consulter les documents officiels accordé par la LTrans le principe « access to one is access to all » (FF 2003 1843), concrétisé à l'art. 2 OTrans : « L'accès accordé à une personne doit être accordé dans la même mesure à tout autre demandeur. »

L'art. 13, al. 2, LAr doit-il être interprété de manière similaire ? En l'absence de clarifications sur le sujet dans la jurisprudence ou la doctrine (Mahon/Gonin 2008 : p. 115⁵⁵), il est impossible de répondre de manière définitive à cette question. L'argument suivant, en faveur d'une réponse négative, semble toutefois fondé : là où la LTrans interdit de traiter différemment les demandes en fonction de la personne qui en est à l'origine (en d'autres termes, tous les requérants doivent bénéficier du même traitement quelle que soit leur motivation), la LAr permet une différenciation selon la justification avancée par les requérants.

Harm test ou pesée des intérêts ?

La LTrans et la LAr utilisent des méthodes d'évaluation différentes pour déterminer dans quelle mesure un document ou un dossier est accessible au public. L'examen d'une demande de consultation en application de la LAr repose ainsi sur une pesée des intérêts en présence : l'intérêt de la personne requérante à accéder au dossier souhaité est mis en balance avec l'intérêt public ou privé au maintien du secret (art. 13, al. 1, LAr et art. 14, al. 3, OLAr). L'examen d'une demande sur la base de la LTrans, en revanche, ne consiste pas en une pesée des intérêts, mais plutôt en une analyse du préjudice en cas de divulgation (*harm test*). Cette analyse ne tient pas compte des intérêts à la transparence et/ou des intérêts à la confidentialité : « Dès lors que le service sollicité doit s'attendre à un risque sérieux qu'une atteinte notable survienne, le document doit être tenu secret, et ce indépendamment de la légitimité des motifs pour lesquels le requérant demande l'accès à l'information » (citation librement traduite ; Cottier 2008 : 131). Les seules exceptions définies sont le risque d'atteinte à la vie privée de tiers (art. 7, al. 2, LTrans *in fine*) et la communication de données personnelles (art. 9, al. 2, en rel. avec art. 19, al. 1^{bis}, LPD) ; dans les deux cas, le document peut néanmoins être remis au requérant s'il y a, en l'espèce, un intérêt public prépondérant à la transparence.

De prime abord, on pourrait penser que la méthode de l'analyse du préjudice est plus défavorable à la personne requérante que la méthode de la pesée des intérêts (qui tient compte des motivations personnelles). Il en va autrement dans la pratique : au fil du temps,

⁵⁵ On peut tout au mieux constater que le principe « access to one is access to all » ne signifie pas que d'autres lois puissent prévoir un accès privilégié de certaines catégories de personnes comme les parlementaires, les partis politiques ou les journalistes (Mahon/Gonin 2008 : p. 115).

la jurisprudence relative à la LTrans a suivi une évolution libérale en écartant de manière répétée les préjudices minimes et/ou les risques dont la réalisation n'est pas très vraisemblable selon le cours normal des choses (a 1C_222/2018 du 21 mars 2019, consid. 3.3).

13.3.4 Motifs pouvant s'opposer à la consultation

La comparaison entre les motifs de maintien du secret découlant de la LAr d'une part et de la LTrans d'autre part est un exercice difficile car il faut tenir compte de la pratique pour pouvoir en étudier les réels effets. Dans les deux cas, la définition des raisons est assez large et laisse une grande marge d'interprétation. S'il existe une abondante jurisprudence sur laquelle se fonder pour interpréter les motifs avancés dans la LTrans, la jurisprudence relative à la LAr est en revanche très limitée. Dans un contexte aussi flou, il n'est pas aisé de déterminer de manière satisfaisante si la LAr est plus avantageuse que la LTrans en la matière. Nous nous limitons donc ici à des remarques générales sur ce sujet.

Intérêts dignes de protection

Les motifs de maintien du secret sont formulés différemment entre les deux textes de loi. La LAr se contente d'une seule clause générale, évoquant un « intérêt public ou privé prépondérant, digne de protection » (art. 13, al. 1), tandis que l'art. 7 LTrans renferme une énumération plus précise des raisons de garder le secret (notamment la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ses relations internationales, les relations entre la Confédération et les cantons, la politique économique ou monétaire de la Suisse, les secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication, ainsi que la vie privée de tiers). De plus, les motifs énoncés dans la LTrans ne doivent pas être appliqués inconsidérément : la jurisprudence souligne non seulement que cette liste est exhaustive, mais aussi que chaque élément doit être interprété de manière restrictive (ATF 144 II 77, consid. 3, et ATF 142 II 340, consid. 2.2).

La vaste marge d'interprétation laissée par la LAr à l'autorité chargée de statuer sur la demande de consultation d'archives a toutefois été restreinte par l'OLAr. L'art. 14, al. 3, de cette ordonnance limite en effet l'intérêt public aux cas dans lesquels la consultation peut mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération, porter atteinte durablement aux relations avec des États étrangers, avec des organisations internationales ou aux relations entre la Confédération et les cantons, ou encore nuire gravement à la capacité d'action du Conseil fédéral. Ces restrictions ne doivent pas cacher le fait que même une pesée des intérêts clairement favorable à la personne requérante ne suffit pas à garantir l'accès aux documents : en raison de sa formulation potestative, l'art. 13, al. 1, LAr n'oblige pas le service concerné à accorder le droit d'accès. Bien qu'en pratique, y compris selon l'avis des Archives fédérales, la plupart des services examinent minutieusement les demandes de consultation, qu'il existe une procédure de recours et que la personne requérante soit, en sus, protégée par

le principe juridique de l'interdiction de l'arbitraire, la disposition potestative contribue malgré tout à affaiblir la position des demandeurs.

Respect de la vie privée

Le respect de la vie privée est très présent dans les deux lois examinées ici. Outre la protection générale accordée à chaque dossier (art. 9) et la possibilité de prolonger le délai de protection en vertu de l'art. 12 (intérêt privé prépondérant), la LAr octroie automatiquement un délai de protection de 50 ans aux archives classées selon des noms de personnes lorsqu'elles contiennent des données personnelles sensibles (art. 11 LAr). Pendant ce délai de protection prolongé, la consultation est possible trois ans après le décès de la personne concernée, en cas de recherches ne portant pas sur des personnes (à certaines conditions, comme l'anonymisation) ou avec le consentement de la personne concernée. Si cette dernière a donné son autorisation ou est décédée depuis au moins trois ans, l'autorité compétente doit autoriser la consultation. Si la recherche ne porte pas expressément sur des personnes, elle *peut* l'autoriser (voir l'art. 16 OLAr en rel. avec l'art. 18 OLAr).

La LTrans (art. 9) exige l'anonymisation (al. 1) ou renvoie à l'art. 19 LPD (communication de données personnelles) lorsque les documents officiels ne peuvent pas être rendus anonymes. L'accès peut en outre être limité, différé ou refusé s'il est susceptible de porter atteinte à la vie privée de tiers (art. 7, al. 2, LTrans). La consultation est toutefois possible en présence d'un intérêt public prépondérant.

Autres restrictions

Pour finir, il est important de noter que la protection de la confidentialité est limitée dans la LAr par des délais de protection (de 30 ou 50 ans dans la plupart des cas) : à leur expiration, les documents sont automatiquement rendus accessibles sans qu'il soit nécessaire d'examiner les intérêts en présence. La LTrans ne fixe pas de délais de protection de ce type : l'accès au document demandé est refusé tant que des motifs de maintien du secret s'opposent à sa consultation.

Par ailleurs, la LTrans prévoit des cas particuliers de documents devant être automatiquement mis à disposition ou au contraire maintenus secrets (art. 8 LTrans) :

- Al. 1 : aucun droit d'accès aux documents officiels afférents à la procédure de co-rapport (conformément aux dispositions de la LOGA). Ce principe n'est pas mentionné expressément dans les bases juridiques de la LAr.
- Al. 3 : en ce qui concerne les documents officiels de la procédure de consultation des offices, le Conseil fédéral peut exceptionnellement en exclure l'accès même après la prise de décision.
- Al. 4 : aucun accès à des documents officiels exprimant une prise de position dans le cadre de négociations en cours ou futures.

- À l'inverse, la LTrans stipule expressément que l'accès aux rapports d'évaluation est garanti (al. 5).

Enfin, les deux lois admettent la possibilité que d'autres dispositions légales contraires bloquent la consultation (art. 4 LTrans, art. 13, al. 1, let. a, LAr). Dans la LAr, néanmoins, ce blocage est limité dans le temps puisqu'il prend fin à l'expiration du délai de protection.

13.3.5 Droit de consultation restreint

Les deux lois prévoient des façons différenciées de traiter les demandes de consultation lorsqu'il ne serait pas approprié d'accorder un accès complet ou d'opposer un refus complet. Différents mécanismes sont utilisés :

- Selon la LTrans, il est possible d'une part de différer l'accès, et d'autre part de caviarder le document ou d'en produire seulement une partie, comme l'a confirmé la jurisprudence (notamment l'arrêt du TAF A-3122/2014, consid. 5.1), qui souligne que selon le principe de proportionnalité, l'accès aux informations doit être garanti dans toute la mesure du possible. Un document ne doit donc pas être rendu inaccessible parce qu'il contient telle ou telle information confidentielle : les passages concernés doivent être caviardés ou retirés afin de pouvoir remettre le reste du document à la personne qui en fait la demande.
- *A contrario*, lorsque la LAr autorise l'accès à un document, elle accorde un droit de consultation complet au requérant, mais les droits d'exploitation de la personne sont restreints au moyen de charges précises (art. 11, al. 3, et art. 13, al. 3, LAr).

La LAr ne prévoit pas expressément le caviardage ou la remise partielle des documents. La liste des charges envisageables n'est cependant pas exhaustive : les archives ne peuvent certes pas être modifiées, comme cela ressort de l'art. 14, al. 4, et de l'art. 15, al. 3, mais il n'est pour autant pas impossible, p. ex., de caviarder les copies réalisées (à condition qu'il apparaisse clairement qu'il ne s'agit pas du document original).

13.3.6 Procédure

Émoluments

Après l'expiration du délai de protection, les archives sont accessibles gratuitement (art. 9, al. 1, LAr). L'art. 11, al. 1, OLAr stipule que les prestations de base des Archives fédérales, telles que la « consultation des documents », sont gratuites pour autant qu'elles soient compatibles avec une gestion administrative rationnelle. Si la personne requérante exige qu'une décision sujette à recours soit rendue, cela peut entraîner des émoluments, de même que la procédure de recours judiciaire qui peut suivre (voir chapitre 11).

L'accès selon la LTrans est « en principe » soumis au paiement d'un émolument, sauf si le règlement de la demande occasionne peu de frais (art. 17 LTrans). Les émoluments inférieurs

à 100 francs ne sont pas facturés et une réduction d'au moins 50 % est accordée pour les demandes d'accès présentées par des journalistes (art. 15 OTrans). La procédure de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, prévue à l'art. 13 LTrans, et les décisions rendues en application de l'art. 15 LTrans sont en revanche gratuites.

En première instance, la procédure présente donc un risque moindre d'occasionner des émoluments dans le cas de la LAr que dans celui de la LTrans ; puis la situation s'inverse. Il faut mentionner ici que la suppression des émoluments pour les procédures dans le cadre de la LTrans (sauf exceptions) est en discussion au Parlement⁵⁶. Selon les deux lois, une procédure de recours judiciaire peut entraîner des coûts en cas d'échec.

Délai

La LAr et l'OLAr ne fixent pas de délai pour la procédure de consultation. On observe seulement, en la matière, un délai informel et renouvelable d'un mois pour les services versants, auquel s'ajoute un temps de traitement de quelques jours au sein des Archives fédérales (examen préalable, communication de la décision au service versant).

Les délais contraignants fixés par la LTrans sont en revanche plus favorables aux requérants puisqu'ils obligent l'autorité concernée à prendre position dans un délai de 20 jours à compter de la date de la réception de la demande. Des exceptions sont toutefois possibles dans des cas particuliers (art. 12 LTrans).

Voies de recours

Comme cela est décrit au chapitre 11, en cas de rejet de la demande en première instance, la procédure de médiation en vertu de la LTrans présente un seuil d'accès plus bas que la procédure selon la LAr et se révèle donc plus avantageuse pour le demandeur.

13.3.7 Unité déterminante pour la consultation (dossier ou document)

Dossier ou document ?

Les personnes qui le souhaitent peuvent invoquer la LTrans pour consulter des documents officiels précis. Dans le cas de l'archivage selon la LAr, en revanche, l'unité pour laquelle les demandes d'accès sont généralement déposées est le dossier, qui regroupe tout un ensemble de documents (ou d'autres unités d'informations) relatifs à une affaire. C'est néanmoins le

⁵⁶ Initiative parlementaire Graf-Litscher 16.432 : « Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels ». La Commission des institutions politiques du Conseil national a adopté en octobre 2020 un projet de modification de la LTrans à l'intention du Parlement, qui prévoit de rendre en principe l'accès aux documents officiels libre d'émoluments (communiqué de presse de la CIP-N du 16 octobre 2020).

terme « documents » qui est principalement utilisé dans cette loi. La notion de dossier est introduite à l'art. 10 LAr et à l'art. 13 OLAr comme unité pour déterminer le délai de protection. Les bases légales ne se prononcent pas expressément sur ce point en ce qui concerne la consultation pendant le délai de protection.

L'utilisation du dossier comme unité dresse des obstacles à la consultation plus importants que dans le cas du document. S'il n'est possible de remettre qu'un dossier complet, l'accès à un document individuel peut être refusé non seulement parce que le document lui-même est digne de protection, mais aussi parce que d'autres documents contenus dans le dossier le sont également. En théorie, dans un cas extrême, un seul document digne de protection peut empêcher la remise de tout un dossier, même si tous les autres documents qui le composent ne sont pas protégés.

Le droit d'accès selon la LTrans est donc nettement plus favorable en termes d'unité déterminante pour la consultation (à condition que l'on puisse partir du principe que le dossier est une unité inviolable selon la LAr ; voir à ce sujet la section 14.1).

Mise en valeur

Les documents archivés sont mis en valeur à l'aide d'instruments de recherche. En s'appuyant sur les métadonnées des services versants, les Archives fédérales veillent en effet à leur mise en valeur (art. 17, al. 3, LAr) et les rendent librement accessibles (art. 12, al. 1, OLAr). Il n'existe aucun droit à un inventaire public de ce type pour les documents LTrans. L'art. 21 LTrans autorise le Conseil fédéral à édicter des dispositions concernant l'information sur les documents officiels. L'organe contraint ainsi les autorités à publier sur Internet des informations sur les domaines et les affaires importantes qui relèvent de leur compétence (art. 18, let. a, OTrans). Il les engage en outre, par une formulation très générale, à mettre à disposition « d'autres informations susceptibles de faciliter la recherche de documents officiels, pour autant que cela n'occasionne pas des frais disproportionnés » (art. 18, let. b).

Dans le message relatif à la LTrans, le Conseil fédéral précise sa conception du sujet : « Des listes des documents accessibles peuvent être établies sur la base du système d'enregistrement informatisé prévu pour la gestion des documents. » Un projet pilote allant dans ce sens a été mis au point et testé par les Archives fédérales avant d'être suspendu (« Single point of orientation »). Le Conseil fédéral a remis le sujet sur la table en décembre 2019. Une étude doit déterminer s'il reste judicieux de créer un répertoire central pour la recherche d'informations au sein de l'administration fédérale⁵⁷. La doctrine affirme néanmoins que l'art. 21 LTrans et les dispositions de l'ordonnance susmentionnées laissent une grande marge de manœuvre et qu'il n'existe pas d'obligation concrète d'établir des listes ou d'autres

⁵⁷ Communiqué du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 : « Répertoire central des documents de la Confédération à l'étude ».

instruments du même type (Füzesséry 2008 : p. 329 ; Maurer-Lambrou/Gabor-Paul 2014 : ch. 27).

Actuellement, les documents LTrans sont donc, en principe, mieux indexés à compter de leur archivage, mais seulement au niveau du dossier (voir ci-après l'objet de la consultation). Dans l'hypothèse où un répertoire central au niveau du document devrait se concrétiser, il serait plus difficile d'accéder aux documents après leur archivage que lorsqu'ils étaient actifs si l'indexation dans les archives restait possible uniquement au niveau du dossier.

13.3.8 Résumé

La comparaison entre le droit de consultation au sens de la LAr et de la LTrans met en évidence des divergences importantes qui se répercutent sur les chances de voir aboutir une demande d'accès. Elles sont résumées ci-dessous dans le tableau 13-1. Il faut rappeler au préalable que le champ d'application à raison de la personne et à raison de la matière de la LTrans est défini de manière plus restrictive que celui de la LAr. Sans oublier que les documents archivés produits après le 1^{er} juillet 2006 ne relèvent pas automatiquement de la LTrans (voir section 13.3.1).

Tableau 13-1 : Divergences entre les procédures de consultation selon la LAr et la LTrans

	LAr	LTrans
Champ d'application	« Action de l'État » dans sa globalité (art. 1, al. 1)	Définition plus restrictive du champ d'application à raison de la personne et à raison de la matière (art. 2, 3, 5)
Principe	Accès libre après le délai de protection, consultation restreinte pendant le délai de protection	Principe de la transparence sous réserve du maintien du secret
Droit à la consultation ?	Non, mais la consultation peut être autorisée (art. 13, al. 1, LAr)	Oui, mais avec des exceptions (art. 6 LTrans)
Fardeau de la preuve	Du côté de la personne requérante	Du côté de l'autorité qui rejette la demande
Principe de l'égalité de traitement	Égalité de traitement dans des conditions similaires	« Access to one is access to all »
Examen	Pesée des intérêts	<i>Harm test</i>
Intérêts au maintien du secret	Mention générale seulement dans la loi ; concrétisation dans l'ordonnance	Ancrage dans la loi et dans l'ordonnance
Respect de la vie privée	Très fort	Très fort
Droit de consultation restreint	Charges	Caviardage, remise partielle, report
Émoluments	Procédure gratuite (sans garantie en cas de rendu d'une décision)	Procédure (encore) payante

Délais de traitement	Aucun délai légal	Au maximum 20 jours, prolongation possible exceptionnellement
Voies de recours en cas de rejet de la consultation/de l'accès	Décision positive ou négative – Décision sujette à recours (sur requête) – Recours	Procédure de médiation – Recommandation – Décision – Recours
Consultation sélective ?	Non (unité : dossier)	Oui (unité : document)
Mise en valeur	Droit à un accès libre aux instruments de recherche (niveau dossier)	Pas (encore) d'instruments de recherche, aucun droit correspondant

13.4 Coordination au niveau fédéral

Le message du Conseil fédéral relatif à la LTrans traite de l'interaction avec la LAr (FF 2003 1821). L'art. 9, al. 2, LAr y est qualifié de disposition de coordination : « Les documents consultables par le public avant d'être versés aux Archives fédérales le restent par la suite. » Le service versant doit ainsi d'abord déterminer si les documents en question étaient déjà accessibles dans le cadre de la loi sur la transparence au moment du versement. Les termes du message traduisent la vision du Conseil fédéral à l'époque : pour les documents relevant de la LTrans, il faut commencer par interpréter les dispositions dérogatoires au sens de l'art. 7. L'examen d'un droit de consultation en application de l'art. 13 LAr « ne doit, dans ce cas, s'appliquer que de manière subsidiaire » (FF 2003 1822).

Cette vision est également partagée par les Archives fédérales, l'Office fédéral de la justice et le PFPDT, qui ne s'appuient toutefois pas sur une subsidiarité de la LAr, mais plutôt sur le principe de la législation la plus avantageuse lorsque les deux lois sont applicables en parallèle ou de manière équivalente. Dans leur mémento à l'attention des services soumis à l'obligation d'archivage, les Archives fédérales précisent : « Le service compétent examine la demande sous l'angle de la variante la plus favorable pour la personne requérante » (voir AFS s.d. a, point 3). Cette section du document énumère également les principales caractéristiques de l'examen des demandes selon la LTrans.

Un document publié conjointement par l'Office fédéral de la justice et le PFPDT entérine également ce principe avec une formulation presque identique, tout en insistant sur le fait que le versement aux Archives fédérales « ne doit pas péjorer l'accès » aux documents LTrans (OFJ/PFPDT 2013 : ch. 3.3.3). Il exige en outre de procéder à un traitement différencié : pour les documents LTrans dont l'accessibilité n'était pas encore vérifiée le jour de leur dépôt aux Archives fédérales, il convient donc d'appliquer les dispositions considérées comme les plus favorables par l'OFJ/le PFPDT. En cas de litige, la procédure de médiation prévue dans la LTrans intervient. Les modalités d'accès sont en revanche régies par les règles plus favorables de la LAr (p. ex. accès gratuit).

13.5 Coordination légale au niveau cantonal

13.5.1 Diffusion des normes de coordination

Tous les cantons ayant adopté pleinement le principe de la transparence (19 cantons sur les 26) ont édicté des dispositions sur la manière de traiter les documents correspondants après leur archivage. Ces dispositions ont été intégrées, dans certains cas, à la loi sur la transparence, mais la plupart du temps plutôt à la loi sur l'archivage, dans le cadre d'une modification décidée au moment de l'adoption de la loi sur la transparence.

Trois cantons ont regroupé la législation sur la transparence et celle sur les archives cantonales dans un seul et même texte (qui comprend également la législation relative à la protection des données). Il s'agit des cantons d'Argovie (*loi sur l'information du public, la protection des données et les archives*, 2006), du Valais (*loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage*, 2008) et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (*loi sur la protection des données, l'information et les archives*, 2019).

13.5.2 Coordination matérielle et formelle

Pour régler de manière exhaustive la question du traitement des documents archivés relevant de la loi sur la transparence, la coordination doit se faire à deux niveaux :

- *Coordination matérielle* : il faut indiquer si l'accès aux documents officiels archivés reste soumis aux conditions définies dans les dispositions en matière de transparence ou s'il est désormais encadré par les règles d'accès aux archives. Dans ce dernier cas, l'accès est fonction des délais de protection et il n'est possible de consulter exceptionnellement les documents pendant le délai de protection que dans les conditions fixées par la législation sur les archives.
- *Coordination formelle* : il est important de préciser quelles règles de procédure doivent s'appliquer à l'accès aux documents officiels archivés, à savoir les règles issues de la loi sur les archives ou celles fixées dans la législation en matière de transparence. Il y a lieu notamment de coordonner les aspects suivants : la forme de la demande d'accès, l'autorité compétente pour décider de l'accès, les délais de traitement d'une demande et les voies de recours (en particulier la procédure de médiation).

Tous les législateurs cantonaux ont exprimé leur conception de la coordination matérielle. La coordination formelle, en revanche, reste souvent incomplète.

Il est également à noter que les règles d'accès se rapportent dans tous les cantons à des *documents*. Il n'existe aucune indication de distinction entre l'accès à des documents (loi sur la transparence) et l'accès à des dossiers (loi sur l'archivage), comme c'est le cas au niveau fédéral.

13.5.3 Approches des cantons pour le traitement des documents archivés

Les cantons peuvent être répartis en cinq groupes (les réglementations correspondantes sont présentées à l'annexe 7 du présent rapport) :

- *Simple assujettissement à la loi sur l'archivage* : trois cantons (GR, SG, TI) ont opté pour cette solution, qui prévoit deux grands types de règles d'accès. Le premier est le régime de la loi sur la transparence pour les documents détenus par les autorités, le second est le régime de la loi sur l'archivage pour les documents classés dans les archives.
- *Assujettissement différé à la loi sur l'archivage* : dans le canton de Genève (GE), les documents restent accessibles cinq ans à compter de la date de leur archivage lorsque la personne requérante aurait pu y accéder auparavant en vertu de la loi cantonale sur la transparence. Ensuite, le délai de protection normal selon la loi sur l'archivage s'applique.
- *Poursuite du régime selon la loi sur la transparence* : dans huit cantons (AI, BE, FR, VD, VS, SZ, ZH, ZG), le régime de la loi sur la transparence continue de s'appliquer aux documents soumis au principe de la transparence, même une fois archivés. L'art. 15, al. 2, de la loi sur l'archivage du canton de Schwytz précise : « Aucun délai de protection ne s'applique pour l'accès aux documents officiels en vertu de l'art. 5 ÖDSG »⁵⁸.
- *Coordination minimale* : cinq cantons (AG, BS, NE/JU⁵⁹, SO, UR) indiquent simplement que les documents qui étaient accessibles avant leur archivage restent accessibles (le canton de Soleure a ajouté une disposition sur la compétence en matière d'autorisation pour la consultation pendant le délai de protection). La définition de cette accessibilité reste cependant floue : parle-t-on de documents potentiellement accessibles ou de documents reconnus officiellement comme accessibles à la suite d'une précédente demande ?
- *Tous les documents archivés sont soumis au principe de la transparence* : le canton de Bâle (BL) a choisi une approche selon laquelle l'accès à tous les documents officiels archivés relève de la loi sur la transparence, ce qui implique de modifier en conséquence la loi sur les archives. Les délais de protection ne sont ainsi plus perçus comme des obstacles à l'accès, mais plutôt comme de simples délais au terme desquels un document est accessible librement sans restriction.

⁵⁸ Citation librement traduite ; la disposition mentionnée de la loi sur la transparence et la protection des données du canton de Schwytz (ÖDSG) règle le droit d'accéder aux documents de l'administration.

⁵⁹ Ces deux cantons ont conclu une convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence.

13.6 Pratique et avis des acteurs

L'enquête réalisée auprès des acteurs n'a pas été très fructueuse en raison du faible nombre d'expériences recueillies. Il n'est donc pas possible de s'appuyer sur une base empirique solide pour déterminer la manière dont les services soumis à l'obligation d'archivage traitent les demandes de consultation de documents LTrans archivés, et la fréquence à laquelle l'une ou l'autre des deux lois se révèle plus avantageuse dans la pratique.

13.6.1 Pratique des Archives fédérales

Bien que la compétence de décision incombe aux services versants, le traitement des documents LTrans par les Archives fédérales est également un facteur important. Deux aspects peuvent être analysés ici :

- *Informations et choix proposés aux requérants* : pour l'instant, les Archives fédérales communiquent de manière discrète, dans l'accès en ligne, sur le droit d'accès spécifique aux documents LTrans. Les utilisateurs de l'accès en ligne ne peuvent en effet pas choisir, lors du dépôt de leur demande, entre la LAr et la LTrans. Le droit d'accès prévu par la LTrans n'est pas mentionné non plus dans les informations fournies sur le site recherche.bar.admin.ch ni dans le Manuel d'utilisation de l'accès en ligne (AFS 2020a). Cette discrétion s'explique notamment par le fait que nombre d'utilisateurs des archives ne connaissent pas très bien la situation juridique dans ce domaine. La personne requérante peut toutefois, si elle le souhaite, préciser dans la motivation de sa demande sur quelle base légale cette dernière doit être examinée.
- *Unité du dossier* : actuellement, selon la pratique des Archives fédérales, les demandes de consultation portant sur des documents précis sont en réalité impossibles car l'indexation est effectuée au niveau du dossier et que les demandes doivent toujours se rapporter elles aussi à des dossiers. D'après les Archives fédérales, cependant, des dérogations au principe de l'unité du dossier sont pratiquées si nécessaire pour la remise de documents LTrans. C'est le cas p. ex. lorsque la personne requérante a besoin d'un document LTrans en particulier (ou de plusieurs), mais que ce document se trouve dans un dossier soumis à protection. Ce scénario resterait néanmoins assez rare, ce qui explique que les Archives fédérales ne communiquent pas activement aux utilisateurs la possibilité de rompre l'unité du dossier.

Toujours selon les AFS, les services versants sont informés par les conseillers de leur devoir de remettre aussi des documents isolés lorsqu'ils relèvent de la LTrans. En plus du principe consistant à appliquer la loi la plus avantageuse pour l'utilisateur, le mémento à l'attention des services mentionne le document comme unité déterminante pour l'examen : « Le droit d'accès englobe les documents officiels tels que définis à l'art. 5 LTrans » (AFS s.d. a, point 3). Les Archives fédérales estiment que le problème se résout généralement en imposant des charges précises. Si le

document concerné ne relève pas de la LTrans, en revanche, l'unité du dossier n'est en principe pas « rompue ».

13.6.2 Pratique et avis des services soumis à l'obligation d'archivage

En ce qui concerne les demandes de consultation de documents LTrans archivés, les expériences recueillies ne sont pas encore très nombreuses : sur les 73 services tenus de proposer leurs documents qui ont participé à l'enquête en ligne, 23 ont déjà reçu une ou plusieurs demandes de consultation pour des documents archivés créés après le 1^{er} juillet 2006 (34 « Non », 17 « Je ne sais pas » ; question 33). La plupart d'entre eux (17 services) affirment vérifier aussi si l'accès peut être autorisé en vertu de la LTrans (5 « Non », 1 « Je ne sais pas » ; question 34). Sur ces 17 répondants, 14 ont indiqué prendre leur décision « en fonction de la loi la plus favorable à la personne qui a déposé la demande ». 4 services ont déclaré que la situation n'était pas toujours claire. 1 service ne se fonde pas sur ce principe (2 « Je ne sais pas » ; question 35) ; il estime qu'il n'y a pas de recoupements.

Parmi les services qui archivent eux-mêmes leurs documents, 6 ont confirmé avoir déjà reçu des demandes de consultation pour des documents LTrans. 5 d'entre eux vérifient que l'accès est autorisé en vertu de la LTrans, 1 service seulement ayant répondu « non » sur ce point. Selon leurs déclarations, tous prennent leur décision « en fonction de la loi la plus favorable à la personne qui a déposé la demande », 2 services estimant que la situation n'est pas toujours claire (questions 28 à 30).

Pour les services tenus de proposer leurs documents qui ont répondu au questionnaire (les services qui archivent eux-mêmes leurs documents n'ayant pas été interrogés sur ce sujet), le traitement des documents LTrans joue encore un rôle secondaire dans la pratique, soit parce qu'ils n'ont reçu qu'un petit nombre de demandes concernant des documents postérieurs au 1^{er} juillet 2006, soit parce qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de la LTrans. Trois services ont pu fournir des informations importantes. L'un d'eux déclare que les demandes provenant des Archives fédérales sont toujours examinées d'abord sur la base de la LAr, puis transmises, en cas de refus, au service compétent pour un examen selon la LTrans. Il serait déjà arrivé que le premier service passe à côté de la nécessité d'évaluer les documents également sous l'angle de la LTrans. La plupart des services interrogés estiment que la LTrans est plus favorable (cette question a également été posée à des services dépourvus d'expérience en la matière). Ils citent toutefois aussi certains avantages de la LAr : un service mentionne que dans le cadre de la procédure selon la LTrans, il doit consulter des tiers privés et tenir compte de leur avis, tandis que dans la procédure LAr, il peut en principe effectuer lui-même la pesée des intérêts. Du point de vue des services interrogés qui se sont exprimés sur ce point, la loi la plus avantageuse émergeait en tout cas clairement.

Les avis des services soumis à l'obligation d'archivage concernant l'unité du dossier sont présentés au chapitre 14 (section 14.1.5).

13.6.3 Avis des utilisateurs

L'enquête menée auprès des utilisateurs confirme aussi le peu d'expériences pratiques et de connaissances qui ont pu être récoltées en matière de documents LTrans. 23 personnes ont déposé une demande de consultation pour des documents produits après le 1^{er} juillet 2006. Parmi elles, 12 étaient issues de l'administration (question 15). Seuls 3 répondants se sont exprimés sur la question de l'application du principe de la « loi la plus favorable », à laquelle ils ont répondu par l'affirmative (question 28). Il en est allé de même dans les entretiens : rares étaient les personnes qui pouvaient prendre position sur ce point puisque la plupart avaient déposé des demandes pour des documents plus anciens. Même les utilisateurs qui avaient déjà consulté des documents créés après le 1^{er} juillet 2006 n'étaient pas en mesure de savoir si les services versants avaient examiné la demande sous l'angle des deux lois. L'un des utilisateurs a en outre précisé qu'il n'avait pas connaissance de cette réglementation.

La majorité des utilisateurs n'ont pas pu répondre non plus à la question concernant la manière dont la LTrans modifie l'accès aux documents en général. Deux utilisateurs ont déclaré craindre que la LTrans puisse nuire à la transparence permise par la LAr (remise du dossier complet) du fait que les dispositions dérogatoires de la LTrans s'appliquent également à l'évaluation en vertu de la LAr par le biais des charges imposées.

Un utilisateur a également attiré l'attention sur le fait que l'entrée en vigueur de la LTrans avait politisé l'accès aux documents de l'administration et que des tactiques de contournement étaient adoptées depuis au sein de l'administration pour empêcher la production de différentes catégories de documents accessibles au sens de la LTrans. Selon cet utilisateur, ces pratiques nuiraient à la traçabilité dans son ensemble.

Les avis des utilisateurs concernant l'unité du dossier sont présentés au chapitre 14 (section 14.1.5).

13.7 Conclusion : réponses aux questions de l'évaluation et recommandations

LTRANS.1 : La coordination entre la LAr et la loi sur la transparence (RS 152.3, LTrans) est-elle satisfaisante ? L'interaction entre ces deux lois est-elle également satisfaisante pour ce qui est de l'archivage numérique ?

Le contexte légal actuel remet en question le régime de protection et de consultation de la LAr : la loi sur l'archivage est le produit d'une époque où la recherche d'informations n'était protégée que de manière marginale par la Constitution et où s'appliquait pleinement le paradigme du secret de l'administration. Depuis, le cadre juridique de l'archivage a profondément changé. L'adoption de la loi sur la transparence, mais aussi l'établissement, par la Cour européenne des droits de l'homme et la Convention d'Aarhus, d'un droit d'accéder aux informations des autorités ont bouleversé le contexte légal dans lequel s'inscrivait le droit de consultation des archives. Selon la doctrine, ce droit tend à s'éloigner

du droit à l'archivage pour se rapprocher toujours plus du droit à l'information, notamment de la composante de l'obtention des informations. Une évolution qui amène à se demander si les modalités de l'accès aux archives, telles qu'elles sont définies dans la législation en vigueur sur l'archivage (art. 9 à 14 LAr, art. 10 à 19 OLAr), sont compatibles avec un cadre légal désormais clairement axé sur la transparence et la diffusion des informations. Si ce n'est pas le cas, il faudra s'interroger sur les mesures d'adaptation à prendre.

Les documents LTrans qui ne sont pas encore publiés doivent être examinés d'abord en vertu de la LTrans : dans la LTrans, le législateur ne s'est pas prononcé sur le traitement des documents LTrans après leur archivage. Il a suivi l'avis du Conseil fédéral, qui estime que l'art. 9, al. 2, LAr assure la coordination globale entre les deux lois. L'accessibilité des documents LTrans non encore publiés devrait ainsi être vérifiée d'abord sur la base de la LTrans, puis de manière subsidiaire (si c'est plus favorable) selon la LAr. La question de la loi applicable est importante car les deux procédures de consultation divergent sur plusieurs points, comme en témoignent les éléments repris ci-après.

Pour les documents LTrans, les délais de protection perdent beaucoup de leur efficacité : les délais de protection ne sont certes pas des obstacles absolus à la consultation, y compris pour les documents qui ne relèvent pas de la LTrans, mais ils perdent tout bonnement leur efficacité « négative » dans le cas des documents LTrans. La confidentialité du document n'est plus un présupposé : la présomption de transparence introduite par la LTrans reste d'actualité en vertu du principe de la loi la plus favorable, tandis que le fardeau de la preuve en matière d'accessibilité se situe du côté de l'administration. Les délais de protection gardent toutefois leur efficacité « positive » en ménageant, toujours en vertu du même principe, une période d'accessibilité absolue : après l'expiration du délai de protection, le document est consultable sans aucune restriction.

Des motifs d'opposition similaires, mais des conceptions différentes : lorsque l'on étudie les raisons légales susceptibles de s'opposer à une consultation et les possibilités d'octroi d'un droit de consultation restreint, il est difficile de se prononcer de manière générale sur la loi la plus favorable à la consultation. La LAr s'appuie en effet sur une pesée des intérêts pour décider de l'accessibilité, tandis que la LTrans prend en compte le « risque de préjudice ». En revanche, pour ce qui est des motifs privés et publics pouvant s'opposer à la consultation, les divergences semblent minimales. Dans le cas de la LTrans, toutefois, leur formulation est un peu plus concrète, la liste est exhaustive et la jurisprudence les interprète de manière restrictive. Le principe de proportionnalité exige enfin qu'un accès restreint au document demandé (anonymisation, caviardage, remise partielle) soit accordé à la place d'un refus total. Dans la LAr, les charges et les conditions permettent une différenciation des décisions de consultation, qui peut ainsi donner lieu, en matière d'autorisation, à une pratique souple et adaptée au but de la demande.

En termes de procédure, la LTrans est plus favorable à la consultation : la procédure de médiation présente un seuil d'accès plus bas que la procédure de recours prévue dans la LAr, et les autorités sont en outre tenues de respecter un délai de traitement. Si le paiement

d'émoluments est supprimé à l'avenir pour les procédures LTrans, cela permettra en plus d'éliminer cet inconvénient par rapport aux procédures LAr.

L'unité du dossier dans la LAr entraîne un seuil d'accès élevé : il convient de mentionner également que l'unité du dossier (LAr) représente un obstacle nettement plus important que l'unité du document (LTrans), puisque d'autres documents contenus dans le même dossier peuvent empêcher la consultation d'un document qui n'est, pour sa part, plus digne de protection. Cette approche semble contestable au vu du principe de proportionnalité de l'accès qui prédomine dans la LTrans.

Les cantons coordonnent expressément l'accès aux documents archivés selon la loi sur la transparence : tous les cantons ayant adopté le principe de la transparence (soit 19 cantons) ont réglé au plan légal l'accès aux documents archivés relevant de leur législation sur la transparence. Si, dans certains cantons, ils restent soumis à la loi sur l'archivage après la date de leur archivage, la plupart des autorités cantonales appliquent dans ce cas la loi sur la transparence. L'un des cantons limite à une période de cinq ans le traitement selon cette dernière. Un autre a établi que les délais de protection ne valent plus pour les documents entrant dans le champ d'application de la loi sur la transparence. Un dernier canton, enfin, a assujéti tous les documents archivés à la loi sur la transparence.

Conclusion : *il est nécessaire de fixer légalement si (ou dans quels cas) il faut appliquer respectivement la LTrans ou la LAr pour la consultation de documents LTrans archivés pendant le délai de protection, car les deux procédures d'accès présentent des divergences notables du point de vue matériel et formel, et le nombre de documents LTrans versés va fortement augmenter. Trois options sont envisageables : la procédure d'accès selon la LTrans, la procédure de consultation en vertu de la LAr et enfin le principe de la loi la plus favorable, tel qu'il est d'ores et déjà recommandé par les services fédéraux. L'équipe d'évaluation estime qu'entre les deux premières configurations, la procédure d'accès globalement la plus avantageuse est celle qui se fonde sur la LTrans (présomption de transparence, fardeau de la preuve du côté des autorités pour les motifs d'opposition à la consultation, formulation d'un droit au lieu d'une disposition potestative ; droit de procédure, notamment médiation informelle). Il ne nous semble toutefois pas possible de généraliser cette conclusion à l'ensemble des cas.*

Dans ce contexte, la troisième option (principe d'application de la loi la plus favorable) apparaît comme une solution flexible. Il faut noter que sa mise en œuvre est difficile du fait du peu d'expériences pratiques recueillies jusqu'ici (voir la question LTRANS.3 b). Il paraît essentiel, lors de l'accès à des documents archivés, de prendre en compte les circonstances spécifiques et les intérêts généralement divergents qui motivent la consultation. Lorsqu'une personne souhaite accéder à un dossier complet ou à plusieurs dossiers, il pourrait être très fastidieux de procéder à un examen détaillé au niveau du document sur la base de la LTrans, notamment en présence de caviardages, p. ex. Cela requiert un travail considérable de la part des services tenus de proposer leurs documents et entraîne des temps d'attente encore plus longs pour les requérants. Cet aspect est particulièrement problématique pour les recherches dans lesquelles les requérants veulent d'abord effectuer un examen sommaire d'un dossier. Il faudrait donc maintenir la possibilité de procéder à une vérification rudimentaire et d'utiliser l'instrument flexible des charges telles que

les restrictions d'exploitation des documents ou encore l'obligation de les rendre anonymes. Le principe de gratuité devrait aussi être préservé.

Le problème du choix de l'option peut par ailleurs être atténué si les deux procédures sont harmonisées. Une uniformisation de la procédure pourrait, potentiellement, simplifier l'application du droit pour les services soumis à l'obligation d'archivage tout en renforçant la transparence pour les utilisateurs.

Une suppression pure et simple du délai de protection général (actuellement fixé à 30 ans) ne s'impose pas à des fins juridiques de coordination. Comme tous les délais de protection, ce délai indique – tant pour les documents LTrans que pour les autres documents qui ne sont plus utilisés par les services – pendant combien de temps leur consultation n'est possible que sur demande et à partir de quelle date ils seront accessibles librement. S'il est indispensable de convenir de telles échéances, le calcul de ces délais à compter du premier jour de l'archivage relève d'un choix politique. Dans le cas des documents LTrans, les délais de protection ne justifient toutefois plus de présomption de confidentialité.

Il convient de noter que l'abandon du principe de maintien du secret au profit d'un droit d'accès étendu ne se limite pas aux documents LTrans, notamment en raison de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Convention d'Aarhus. Face à cette évolution, il serait judicieux de vérifier la légalité du concept de consultation en vertu de la LAr.

Compte tenu de la complexité et de l'évolution rapide du cadre légal, l'évaluation n'aboutit pas à une conclusion définitive. Il serait donc opportun, dans la mesure du possible, d'éclaircir de manière approfondie les points en suspens au moyen d'une expertise juridique. Il pourrait également être instructif de se pencher sur les expériences pratiques recueillies dans les cantons ou à l'étranger.

Recommandations

- **R42 – Coordination LAr-LTrans :** le législateur détermine expressément la législation à appliquer pour la consultation de documents LTrans archivés pendant le délai de protection. Les options envisageables sont la LAr, la LTrans et le principe de la loi la plus favorable. La possibilité de consulter des dossiers complets moyennant des charges, telle qu'elle est prévue dans la LAr, doit impérativement être conservée aussi pour les dossiers contenant des documents LTrans, de même que le principe de gratuité.
- **R43 – Harmonisation LAr-LTrans :** la possibilité d'harmoniser les obstacles matériels à la consultation et le droit de procédure entre la LAr et la LTrans est à l'étude.
- **R44 – Vérifier le concept de consultation en vertu de la LAr :** la légalité du concept de consultation défini aux art. 9 à 13 LAr est contrôlée à la lumière de la LTrans, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des engagements de la Suisse dans le cadre de la Convention d'Aarhus ; le cas échéant, le texte de loi est adapté à ces évolutions.
- **R45 – Clarifications approfondies :** les points cités dans les recommandations R42 à R44 ci-dessus sont éclaircis de manière approfondie. Outre l'expertise juridique

nécessaire, ce travail prend en compte également les expériences pratiques recueillies dans les cantons et dans d'autres pays.

LTRANS.2 : Le concept de transparence de l'administration, qui a été établi par la LTrans, est-il systématiquement mis en œuvre par les services soumis à l'obligation d'archivage dès le stade de l'archivage ?

Pour l'équipe d'évaluation, cette question se rapporte au traitement des documents qui avaient déjà été publiés avant leur versement. La LTrans n'induit en principe que peu de changements dans ce domaine, puisque ces documents doivent de toute façon rester accessibles en vertu de l'art. 9, al. 2, LAr. La façon de traiter cette catégorie de documents est décrite au chapitre 9.

LTRANS.3 a) La pratique actuelle de consultation selon la LAr, en coordination avec la LTrans, contribue-t-elle à réaliser le but fondamental de transparence et de traçabilité de l'action de l'État ?

LTRANS.4 : La procédure de consultation (y c. les voies de droit en cas de refus) de documents de la Confédération archivés selon la LAr et, le cas échéant, la LTrans est-elle transparente et claire pour les utilisateurs ?

LTRANS.5 : Dans la LAr, l'unité déterminante est le dossier. Dans la LTrans, il s'agit du document. L'interaction entre ces deux principes fonctionne-t-elle dans la pratique ? L'utilisation du dossier comme unité est-elle encore adéquate à l'heure du numérique et après l'introduction de la LTrans ?

Ces questions se rapportent à la pratique des Archives fédérales concernant les documents LTrans (pour la pratique des services soumis à l'obligation d'archivage, voir la question suivante LTRANS.3b).

Les Archives fédérales communiquent de manière passive sur les possibilités d'accès en vertu de la LTrans : les Archives fédérales n'informent pas activement les utilisateurs, sur leur site Internet et dans l'accès en ligne, au sujet de l'accès selon la LTrans. Les utilisateurs doivent en outre déterminer eux-mêmes, au moyen des instruments de recherche, si un dossier pourrait contenir des documents LTrans. Aucun choix ne leur est proposé lors du dépôt d'une demande de consultation.

Les Archives fédérales dérogent au cas par cas au principe de l'unité du dossier : si la personne requérante a besoin d'un seul document LTrans (ou d'un petit nombre) au sein d'un dossier encore sous protection, les Archives fédérales sont disposées à rompre l'unité du dossier lorsqu'il n'est pas possible de trouver une solution assortie de charges (p. ex. interdiction d'exploitation des autres documents). Ce cas de figure est toutefois resté rare jusqu'à présent et la pratique correspondante n'est pas communiquée activement aux utilisateurs. L'unité du

dossier peut également être rompue lorsque le service compétent traite une demande en vertu de la LTrans selon le principe de la loi la plus favorable.

Conclusion : *les Archives fédérales communiquent de manière discrète et contribuent jusqu'ici seulement de manière passive à ce que les utilisateurs puissent demander expressément la remise de documents LTrans et soient informés des avantages et des inconvénients des deux procédures (LAr et LTrans). Cette situation s'explique en partie par la proportion encore faible de dossiers disponibles contenant des documents LTrans et par le petit nombre de demandes correspondantes, mais il faudra que cela évolue à l'avenir. Le fait que l'unité des dossiers puisse être rompue en vue de la consultation de documents LTrans précis devrait déjà avoir été communiqué aux utilisateurs ainsi qu'aux services versants. Le chapitre 14 traite également du sujet de l'unité du dossier.*

Recommandations :

- **R46 – Informer de l'accès selon la LTrans :** les Archives fédérales informent activement les utilisateurs des possibilités d'accès en vertu de la LTrans et des différences par rapport à la procédure de consultation au sens de la LAr.
- **R47 – Unité du dossier et LTrans :** les Archives fédérales informent activement, en particulier les utilisateurs et les services tenus de proposer leurs documents, de la possibilité de déroger si besoin au principe de l'unité du dossier pour la remise de documents LTrans.

LTRANS.3 b) Les services soumis à l'obligation d'archivage connaissent-ils les précisions des AFS, de l'OFJ et du PFPDT dans la FAQ sur la mise en œuvre du principe de transparence ?
c) Les services soumis à l'obligation d'archivage agissent-ils conformément à ces précisions et celles-ci suffisent-elles à garantir l'application de la loi la plus favorable au demandeur (y c. voies de droit en cas de refus) ?

Les services soumis à l'obligation d'archivage ont encore peu d'expérience pratique : seule une minorité des services soumis à l'obligation d'archivage ont déjà reçu des demandes de consultation portant sur des documents LTrans.

Le principe de la loi la plus favorable n'est pas respecté partout : les services ayant déjà de l'expérience pratique ont déclaré dans leur grande majorité qu'ils appliquaient la loi la plus favorable à la personne requérante pour les demandes de consultation de documents LTrans. Ils rapportent toutefois qu'il n'était pas toujours possible de déterminer clairement la loi la plus avantageuse.

Conclusion : *compte tenu de la faible expérience pratique recueillie par les services, il est impossible de savoir avec certitude dans quelle mesure le principe d'application de la loi la plus favorable à la personne requérante pourra s'imposer dans les différents cas de figure. Certains éléments indiquent cependant d'ores et déjà que ce principe n'est pas mis en œuvre systématiquement et qu'il n'est pas toujours clair. Cela semble plausible au vu de la comparaison des deux procédures.*

Recommandations :

Pour les recommandations sur ce point, se référer à la question LTRANS.1 sur la coordination.

14 Thèmes transversaux

Ce chapitre abordera trois questions qui touchent à plusieurs ou à toutes les étapes du processus d'archivage. Premièrement, il se penchera sur le principe appliqué jusqu'à aujourd'hui de l'unité du dossier pour la mise en valeur des documents archivés. Deuxièmement, il évaluera les changements que la numérisation a apportés en matière d'archivage, identifiera les défis actuels dans ce domaine et cherchera à déterminer si les dispositions de la LAr sont encore suffisantes pour répondre aux enjeux de la numérisation. Troisièmement, ce chapitre évaluera l'efficacité des mécanismes prévus par la LAr pour assurer l'application d'une norme d'archivage conforme à la loi.

Ses conclusions reposent sur les résultats de l'analyse des étapes du processus d'archivage, sur des questions spécifiques posées aux Archives fédérales ainsi que sur des analyses documentaires.

14.1 Unité du dossier

Les documents fédéraux archivés sont inventoriés jusqu'au niveau du dossier. Cette section se réfère à la question de l'évaluation cherchant à déterminer si cette unité est encore pertinente à l'ère du numérique et au regard de l'introduction de la LTrans, laquelle considère chaque document comme une unité. Elle présente des réflexions d'ordre juridique, met en lumière les obstacles à l'accès aux documents archivés associés à l'unité du dossier, présente le point de vue des parties prenantes et discute des possibilités et limites de la numérisation pour une indexation plus précise des archives.

14.1.1 Bases légales

Gestion de l'information : le dossier en tant que documentation d'une affaire

Les dossiers jouent déjà un rôle central dans la gestion de l'information. Ils cartographient généralement une affaire et contiennent « les documents et les transactions établis ou reçus pendant la durée d'une affaire » (Chancellerie fédérale 2012 : 19). Un emplacement précis leur est attribué au sein du système de classement d'un service soumis à l'obligation d'archivage, et ils sont gérés par l'unité organisationnelle en charge de l'affaire. Les archives reprennent donc la logique de la gestion des dossiers, reflétant ainsi la manière dont les affaires ont été conduites dans le contexte dans lequel le dossier a été créé.

Le dossier en tant qu'unité d'archivage

La LAr considère les « documents » comme une notion centrale de l'archivage. Elle les définit comme « les informations enregistrées » ainsi que tous les instruments de recherche et toutes

les données complémentaires qui sont nécessaires à la compréhension et à l'utilisation de ces informations (art. 3 LAr).

Le dossier s'est imposé comme la plus petite unité commune d'archivage dans laquelle sont regroupés les documents ayant un thème commun. Jusqu'à ce niveau, les documents doivent faire l'objet d'une description à l'aide d'instruments de recherche ou être assortis de métadonnées au moment de leur versement aux archives au plus tard. Le dossier constitue donc une unité centrale d'orientation dans la recherche de documents conservés (dans le cycle de vie actif) ou archivés.

Le législateur présuppose l'existence de cette unité du dossier dans l'art. 10 LAr, qui stipule que le délai de protection court « à partir de la date du dernier document d'une affaire ou d'un dossier ». L'art. 13, al. 1, OLAr précise qu'« en règle générale » le délai de protection vaut pour l'ensemble d'un dossier ou d'une affaire.

Dans son message, le Conseil fédéral note que « les documents constituent toujours un ensemble et qu'ils ne peuvent donc être rendus accessibles pièce par pièce » (FF 1997 847). L'art. 13, al. 3, OLAr énumère les exceptions au principe de l'unité du dossier. L'autorité compétente « peut » autoriser la consultation de dossiers encore soumis au délai de protection pour deux raisons : premièrement, si l'essentiel de la recherche porte sur des documents dont la date se situe en dehors du délai de protection et, deuxièmement, si la critique contextuelle des sources requiert la consultation de l'ensemble des documents. La personne est alors autorisée à consulter l'ensemble du dossier, mais pas à en analyser les parties encore soumises au délai de protection.

14.1.2 Conséquences de l'unité du dossier pour la consultation

Problématique de base

Lors d'une consultation, le dossier en tant que documentation d'une affaire dans son ensemble permet de voir et d'interpréter chaque document qu'il contient, chaque unité d'information dans son contexte d'origine. Sur le principe, cette valeur fondamentale de l'unité du dossier n'est pas contestée par les acteurs (voir section suivante 14.1.5).

Toutefois, par rapport à des unités plus petites, comme les documents, l'unité du dossier peut entraîner des obstacles plus importants à la consultation. Cette difficulté apparaît en effet chaque fois qu'un dossier contient des documents/informations ayant des besoins de protection différents, le délai de protection étant alors fixé en fonction de l'unité d'information dont le besoin de protection est le plus élevé. Pour un utilisateur des archives, cela peut s'avérer particulièrement pénalisant s'il ne s'intéresse pas à l'ensemble du dossier, mais seulement aux parties qui ne sont plus dignes de protection (ou qui ne l'ont jamais été). Au sens figuré, l'on pourrait ainsi parler d'un « veto des informations les plus dignes de protection ».

Cet effet de veto se produit à deux niveaux : il influence, premièrement, la détermination du délai de protection et, deuxièmement, la possibilité ou non d'accéder à un dossier encore protégé.

L'évaluation des différentes étapes du processus a révélé plusieurs configurations où cet effet se concrétise. Elles sont résumées ci-après :

- *Dossiers contenant des documents publics* : selon l'art. 9, al. 2, LAr, les documents qui étaient consultables par le public avant leur archivage le restent par la suite, ce qui signifie qu'ils ne devraient pas être soumis à un délai de protection. On peut estimer que la majorité de ces documents sont peut-être versés dans des dossiers dont le délai protection s'élève à 30 ans ou plus.
- *Dossiers qui sont en partie soumis à un délai de protection* : les documents plus anciens, dont le délai de protection aurait déjà expiré, sont bloqués car le délai de protection est calculé sur la base du document le plus récent. Plus le dossier s'étend sur une longue durée, plus l'effet de blocage potentiel est important (voir néanmoins ci-dessous l'autorisation de consultation facultative selon l'art. 13, al. 3, OLAr).
- *Documents LTrans inclus dans des dossiers* : les documents officiels non encore publiés établis après l'entrée en vigueur de la LTrans le 1^{er} juillet 2006 (documents LTrans) peuvent se trouver dans le même dossier que d'autres documents auxquels seule la LAr s'applique. Les premiers sont considérés comme accessibles au public (voir chapitre 13) et les demandes de consultation devraient donc être évaluées selon la procédure la plus favorable, tandis que les autres documents du même dossier devraient continuer d'être évalués selon la procédure prévue par la LAr. Les chances de succès de ces procédures ne sont pas toujours équivalentes. Si le principe d'unité du dossier est appliqué de manière stricte, alors l'application de la procédure la plus restrictive entravera l'accès.
- *Dossiers contenant des documents ayant des besoins de protection différents* : de manière générale, il convient de considérer que les besoins de protection des différents documents ou unités d'information contenus dans un même dossier sont souvent hétérogènes.

Mesures d'atténuation proposées

Différentes mesures, tant au niveau de la détermination du délai de protection que du processus de consultation, pourraient contribuer à atténuer le problème.

- *Au niveau des délais de protection – homogénéité des dossiers et des fonds* : les documents soumis à un délai de protection prolongé doivent être versés séparément de ceux qui sont soumis à un délai de protection normal (art. 10 WAA). Les Archives fédérales s'efforcent de faire en sorte que la prolongation des délais de protection soit limitée aux seuls documents qui nécessitent une protection étendue (voir section 9.3). Le service versant signale (art. 5, al. 2, WAA) les documents qui étaient

déjà accessibles au public avant leur archivage et procède à leur versement séparé (voir section 9.6).

- *Au niveau de l'accès – charges* : les charges et conditions mentionnées à l'art. 13, al. 3, LAr, permettent de ne pas briser l'unité du dossier, tout en rendant possible une utilisation différenciée des documents. En soumettant la consultation à des restrictions, l'accès à l'ensemble du dossier peut être accordé (anonymisation, interdiction d'analyser certains documents, etc.).

Aucune de ces mesures ne résout complètement le problème. Comme décrit ci-dessus, les dossiers contenant des documents dont les besoins de protection sont différents sont courants. Certes, des charges sont souvent utilisées pour autoriser une consultation même lorsqu'un dossier contient des documents dignes de protection. Cependant, elles se heurtent à des limites lorsque le service versant considère que restreindre l'utilisation ne suffit pas, la consultation en elle-même n'étant pas acceptable. À cela s'ajoute le fait qu'une pratique uniforme des services n'est pas assurée.

14.1.3 Réserves juridiques concernant l'unité du dossier

D'un point de vue juridique, deux réserves peuvent être exprimées quant à une mise en œuvre stricte de l'unité du dossier :

- *Interprétation de la LAr* : il est permis de douter que la LAr exige un respect absolu et constant du principe de l'unité du dossier. Seul le message du Conseil fédéral mentionne explicitement le dossier en tant qu'unité lors de la consultation également. Dans son arrêt A-6490/2013 du 16 juin 2014, le Tribunal administratif fédéral a également approuvé l'accès partiel aux dossiers : sur la base de l'art. 9, al. 2, LAr, il a demandé au service versant de rendre accessibles les articles de presse contenus dans les dossiers requis, tout en refusant l'accès à leurs autres parties. Dans ce cas précis, on pourrait objecter que l'accès à des articles déjà accessibles ailleurs ne représente aucune valeur ajoutée particulière pour la personne demandeuse. Cet arrêt est néanmoins intéressant en cela qu'il ne présuppose pas l'indivisibilité du dossier, mais estime que les documents déjà publiés doivent rester accessibles conformément à l'art. 9, al. 2.
- *Unité du document dans la LTrans* : la LTrans repose sur le principe d'un accès maximal à l'information : le secret constitue une exception qui ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire. Concrètement, un document contenant des informations protégées par l'une ou l'autre des exceptions à la transparence prévues aux art. 7 et 8 LTrans n'est pas en soi inaccessible : conformément au principe de proportionnalité, le document demandé est envoyé au demandeur sans les

informations protégées (ces dernières sont soit caviardées soit supprimées)⁶⁰. La notion d'unité du dossier qui prévaut dans l'archivage n'est pas conciliable avec l'accès proportionné ordonné par la LTrans. En effet, elle ne permet pas un accès sélectif à des informations publiques (documents entiers ou parties de documents) contenues dans des documents autrement inaccessibles (secrets). Concrètement, la LTrans ne permet pas de refuser l'accès à des documents individuels simplement parce que d'autres documents du même dossier sont encore dignes de protection.

14.1.4 Pratique actuelle

La pratique actuelle de consultation repose toujours sur l'unité du dossier. Pour les documents archivés, les instruments de recherche sont enregistrés jusqu'au niveau du dossier, qui constitue également l'unité pertinente pour l'examen de la demande de consultation. Il existe deux exceptions à cette règle :

- *Proposition du service versant* : lors d'une décision relative à une demande de consultation, il est rare (« quelques fois » par an selon les Archives fédérales) qu'une exception soit faite et que l'autorisation accordée déroge au principe de l'unité du dossier. Ce n'est le cas que si le service versant le propose. Il est déjà arrivé, par exemple, que des documents individuels dignes de protection soient exclus de l'autorisation de consultation sur la base de l'analyse réalisée, dans les cas où une charge incluant une interdiction d'utilisation n'est pas jugée suffisante. L'exception est accordée en concertation avec la direction du service concerné et avec le service juridique des Archives fédérales. Elle est documentée.
- *Demande ciblée de documents LTrans* : selon les Archives fédérales, si des documents LTrans font l'objet d'une demande spécifique ou si le service compétent traite la demande selon la LTrans, une exception est également accordée. Elles relèvent également qu'il est rare que les utilisateurs recherchent un seul document spécifique (« un pourcentage bien inférieur à dix pour cent », une estimation qui ne concerne pas uniquement les documents LTrans).

Jusqu'à présent, les Archives fédérales n'ont pas donné suite à la demande des services versants d'établir une règle générale et ont renvoyé à la nécessité d'effectuer une pesée d'intérêts pour chaque cas.

⁶⁰ Le principe de l'accès proportionné n'est pas inscrit expressément dans la LTrans (contrairement à certaines lois cantonales sur la transparence) mais, comme le souligne la jurisprudence, découle de la logique du remplacement du principe du secret par le principe de la transparence introduit par cette loi. Voir notamment les arrêts du TAF A-3122/2014 et A-3631/2009.

14.1.5 Avis des acteurs

Les avis des différents acteurs sur le sujet recouvrent plus ou moins les problématiques évoquées dans les sections précédentes. Une préférence claire pour l'unité du dossier ou l'unité du document n'a été exprimée que dans quelques cas.

De nombreuses personnes interrogées au sein des **services tenus de proposer leurs documents** (les services procédant à un archivage autonome n'ont pas été questionnés à ce sujet) ont mentionné à la fois des avantages et des inconvénients et ont exprimé des degrés d'optimisme variables quant au potentiel de la numérisation pour rendre le dossier en tant que tel inutile ou obsolète. Dans ce contexte, des nouvelles possibilités de recherche basées sur des métadonnées génériques ont été mentionnées (Linked Data, voir lindas.admin.ch). Par ailleurs, il a été relevé que le dossier en tant qu'unité de stockage devenait relatif, car plus les documents sont conservés longtemps dans les dossiers, plus ils s'accumulent sous forme de données structurées plutôt que de documents. Néanmoins, ces documents pourraient être regroupés via une métadonnée et représenter ainsi une unité/affaire.

Le principal avantage du dossier mentionné est sa fonction structurante, qui permet de documenter clairement l'action administrative et de conserver les documents dans leur contexte d'origine, favorisant ainsi la traçabilité. Le fait que le versement (métadonnées) et l'examen des demandes de consultation seraient beaucoup plus chronophages s'ils intervenaient au niveau des documents plutôt que du dossier en tant qu'unité est parfois également mentionné.

Les **utilisateurs** interrogés partagent également cet avis. Ils ne considèrent pas que le dossier en tant qu'unité soit fondamentalement obsolète. Certaines personnes expriment même explicitement le souhait que le dossier soit maintenu et ne considèrent pas utile de collecter des métadonnées à un échelon inférieur (par exemple un document) et de les examiner dans le cadre d'une procédure de consultation. Un répondant considère qu'une indexation des documents a posteriori représente un travail trop important, mais pourrait imaginer une solution mixte (supports numériques [« born-digital »] répertoriés au niveau du document, supports analogiques uniquement au niveau du dossier). Une autre personne sondée relève que l'unité du dossier est certes réalisable, mais identifie certains problèmes d'accès, un dossier entier pouvant être bloqué parce qu'il contient un document digne de protection. Pour éviter ce problème, l'utilisation d'indicateurs de position pourrait être envisagée, une pratique déjà adoptée par certaines archives étrangères. Certains utilisateurs n'ont pas de préférence claire concernant l'unité d'archivage, ou ne s'estiment pas aptes à se prononcer sur cette question.

14.1.6 Potentiels de la numérisation

Des opportunités offertes par la numérisation pour améliorer les possibilités d'accès sont identifiées d'une part au moment de l'indexation de documents, et d'autre part de leur publication. Ces deux aspects sont brièvement abordés ci-dessous sur la base des entretiens

réalisés avec les collaborateurs des Archives fédérales, avec les utilisateurs et avec les services versants, ainsi que sur la base d'autres clarifications ponctuelles.

Indexation et procédure de consultation au niveau du document ?

Sur le principe, la numérisation offre un grand potentiel pour la mise en valeur des contenus jusqu'au niveau du document. Un premier pas en ce sens a été fait : grâce au programme GENOVA et à l'introduction de systèmes GEVER standardisés, tous les documents gérés dans les systèmes GEVER de l'administration fédérale comprennent en principe des métadonnées. À l'heure actuelle, ces informations ne sont toutefois pas transférées au système d'archivage – seules les métadonnées jusqu'au niveau du dossier le sont.

Toutefois, plusieurs réserves subsistent à l'heure actuelle à l'encontre de la reprise des métadonnées au niveau des documents dans les archives :

- *Attribution de métadonnées pertinentes pour le délai de protection* : en plus des métadonnées descriptives générales du document, les informations inhérentes au délai de protection devraient également être indiquées (déjà publiques, données personnelles sensibles, intérêts contradictoires, document LTrans). Les métadonnées sont actuellement attribuées au niveau de la rubrique et automatiquement « héritées » aux niveaux du dossier et du document, mais des ajustements peuvent être effectués aux échelons inférieurs. Selon ce système, les métadonnées différant du niveau supérieur devraient être attribuées individuellement au niveau du document, et faire l'objet d'une vérification lors du versement aux archives. Une modification de tous les systèmes informatiques concernés nécessiterait d'importantes ressources. Certaines approches vont néanmoins dans ce sens. D'une part, conformément à une décision du Groupe de travail interdépartemental des préposés fédéraux à la transparence (IDAG transparence), il est prévu qu'à l'avenir le statut des documents LTrans soit enregistré dans les métadonnées du système GEVER ; Acta Nova le prévoit également. D'autre part, les travaux de clarification concernant le projet de registre central des documents officiels fédéraux ont repris (voir section 13.3.7).
- *Titres de documents comprenant des noms de personnes* : comme indiqué au chapitre 10, dans certains cas, les dossiers en cours ne bénéficient pas d'un délai de protection prolongé, même s'ils contiennent des données personnelles sensibles. Si l'indexation était réalisée au niveau des documents, alors un délai de protection prolongé devrait être accordé dans les cas où leurs métadonnées contiendraient des noms de personnes. En outre, les délais de protection sont généralement attribués de manière uniforme à des fonds entiers et non au niveau du dossier.
- *Traitement du fonds existant* : même si l'unité du document devait être introduite pour les documents nouvellement versés, les fonds déjà versés et indexés au niveau des dossiers ne seraient pas (encore) mis en valeur avec le même degré de détail, et une réindexation complète impliquerait une somme de travail importante. Des craintes

que le maintien de deux niveaux de référence (dossier, document) en parallèle ne pose des problèmes pratiques subsistent également.

- *Charge de travail inhérente à la procédure de consultation* : un passage complet du niveau du dossier à celui du document pour l'accès augmenterait également la charge de travail pour la recherche ainsi que pour la soumission et l'examen des demandes de consultation si le traitement des demandes pour des dossiers entiers n'était plus possible selon la procédure utilisée jusqu'alors. En effet, les dossiers peuvent contenir plusieurs centaines de documents et les demandes comprennent souvent plusieurs, voire dans certains cas un grand nombre de dossiers.

Publication de documents ?

Sur le principe, la numérisation permet également une plus grande souplesse dans la publication de documents.

- *Publier/ne pas publier des documents individuels* : lors de la publication de documents analogiques, la fragmentation de l'unité du dossier implique une charge de travail supplémentaire et un risque de perte ou de confusion. Les documents non rendus publics doivent être physiquement retirés de la boîte d'archives et remplacés par un indicateur de position. Après consultation, le dossier doit être à nouveau complété. Sur le principe, la publication de documents LTrans numériques individuels est possible. Par rapport aux documents analogiques, elle a pour avantage que le dossier original reste intact. Néanmoins, une consultation ciblée au niveau du document dans des dossiers volumineux implique toujours une charge de travail supplémentaire par rapport à une publication intégrale, en tout cas tant que les documents ne sont pas indexés avec des instruments de recherche.
- *Caviarder* : la publication de copies numériques permet également de caviarder des parties de documents sans altérer l'original. Toutefois, cela implique également une charge de travail supplémentaire.

Le sous-dossier comme unité supplémentaire de versement et d'accès ?

La gestion de l'information permet de diviser un dossier en sous-dossiers pour mieux structurer une affaire (Chancellerie fédérale 2012 : 19). Cette division peut se faire par entreprise, mais aussi, par exemple, chronologiquement ou géographiquement. La construction de routes nationales, dont les différents tronçons sont construits indépendamment les uns des autres, constitue un bon exemple.

Lors du versement, l'unité du sous-dossier n'est pas « transférée » aux Archives fédérales. Ainsi, l'accès n'est par exemple pas possible via des métadonnées. Les utilisateurs ne peuvent donc ni rechercher des sous-dossiers, ni les commander individuellement, ni demander à les consulter.

Les collaborateurs des Archives fédérales estiment que dans certains cas, il pourrait être avantageux que la plus petite unité d'archivage possible ne soit pas le dossier mais le sous-dossier.

- *Versement* : en matière de versement aux archives, les avantages sont surtout évidents pour les dossiers qui s'étendent sur une longue période et pour lesquels une division en sous-dossiers peut permettre une clôture plus rapide. Les sous-dossiers pourraient ainsi être versés bien avant la clôture de l'ensemble du dossier, ce qui libérerait les services versants de la responsabilité d'en maintenir eux-mêmes la lisibilité, laquelle serait transférée aux Archives fédérales.
- *Accès* : ces sous-dossiers seraient également accessibles aux utilisateurs plus tôt que si l'archivage n'intervient qu'une fois l'ensemble du dossier clos. De plus, l'indexation au niveau du sous-dossier étant plus détaillée, elle permettrait de mieux cibler la recherche et la consultation.

Cependant, selon les informations fournies par les Archives fédérales, l'introduction de ce niveau de versement et de mise en valeur supplémentaire comporte également des obstacles et limitations :

- *Travaux d'adaptation* : l'adaptation des principes de base (concepts, instructions, auxiliaires de travail), des flux de travail et des applications d'archivage, y compris les interfaces, implique une charge de travail considérable.
- *Fonds déjà versés* : les fonds déjà versés ne sont pas indexés au niveau du sous-dossier.

En outre, à l'heure actuelle il est difficile de quantifier et d'identifier les configurations dans lesquelles l'archivage au niveau du sous-dossier induira des avantages en termes de versement et d'accès. Une structure qui a du sens en termes de gestion de l'information n'en a pas forcément pour l'archivage. Il n'existe pas à ce jour d'évaluation concluante sur la question. Selon le personnel des Archives fédérales, les dossiers s'étalant sur une longue période sont plutôt rares et ne représentent par conséquent pas la cause principale des versements en souffrance (voir chapitre 7). Néanmoins, le potentiel des sous-dossiers ne se limite pas nécessairement aux dossiers de longue durée.

14.2 Défis liés à la numérisation

Depuis l'entrée en vigueur de la LAr en 1999, les possibilités de la numérisation se sont considérablement développées. En s'appuyant sur les enseignements tirés des sous-étapes de l'archivage, cette section fournit une vue d'ensemble de la manière dont la numérisation a modifié l'archivage à ce jour. Sur cette base, un bilan sommaire est dressé afin de déterminer si les dispositions de la LAr en la matière sont toujours d'actualité ou si des adaptations de la législation sont (peut-être) nécessaires, apportant ainsi une réponse à la question plus large de la numérisation en tant que thème transversal. Les autres défis que pose la numérisation

tout au long des différentes étapes du processus sont également brièvement rappelés, ceux-ci ayant déjà été abordés dans les différents chapitres de l'évaluation. Une dernière sous-section revient plus en détail sur les limites plus fondamentales liées à la manière dont l'archivage a été numérisé jusqu'à présent.

14.2.1 Gestion de l'information

État de la numérisation : grâce au programme GENOVA, l'introduction généralisée d'un système GEVER uniforme au sein de l'administration fédérale centrale est bien avancée. La numérisation de la gestion de l'information est également bien avancée dans les autres services tenus d'archiver leurs documents, même si elle n'est pas encore standardisée. En conséquence, le rôle des Archives fédérales a également considérablement évolué. De par leur compétence pour édicter des instructions, elles valident les systèmes de classement et les listes négatives, et se prononcent sur les directives d'organisation. En outre, elles conseillent les services et les soutiennent au moyen d'auxiliaires de travail, de formations et d'outils.

Évaluation de la LAr : la LAr n'a pas entravé cette évolution. Le rôle des Archives fédérales en tant qu'entité à la fois consultative et dotée d'une compétence pour édicter des instructions dans le domaine de la gestion de l'information est défini à l'art. 5 LAr. En tant que telle, la numérisation ne remet pas en question ce double rôle. Toutefois, la compétence d'inspection des Archives fédérales telle qu'ancrée à l'art. 5, al. 2, LAr se rapporte à l'archivage analogique et ne correspond en conséquence pas à une gestion numérique de l'information. Ici, l'évaluation suggère diverses variantes pour des instruments d'assurance qualité plus contemporains (voir recommandation R6 – Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information).

Autres défis : on ne sait pas encore dans quelle mesure les collaborateurs utilisent les outils centralisés des systèmes GEVER au quotidien. La LTrans et l'indexation au niveau des documents induira une augmentation des exigences en matière de création de métadonnées. Par ailleurs, tous les documents de l'administration fédérale ne peuvent pas être gérés dans les systèmes GEVER, ce qui constitue un défi particulier en termes de versement aux Archives.

14.2.2 Déterminer les documents à archiver

État de la numérisation : la gestion numérique de l'information a permis de passer d'une analyse rétrospective à une analyse prospective. Dès la création du système de classement, les services tenus d'archiver leurs documents procèdent d'entente avec les Archives fédérales à une évaluation afin de déterminer la valeur archivistique des documents.

Évaluation de la LAr – Pas de besoin d'adaptation : le passage à une analyse prospective ne remet pas en cause le principe de l'évaluation d'entente entre les deux entités tel que défini à l'art. 7 LAr.

14.2.3 Verser les documents

État de la numérisation : le versement de documents aux archives évolue lui aussi avec la gestion et l'archivage numériques de l'information. L'objectif consiste à verser les documents contenus dans les systèmes GEVER directement aux Archives fédérales via une interface numérique dans les formats de fichiers adaptés à l'archivage prescrits. Les autres documents numériques (p. ex. les applications spécialisées, les bases de données, les documents de travail personnels, les lecteurs) ne peuvent pas être versés via une interface. De par le fait qu'elles valident les systèmes de classement, les Archives fédérales disposent d'une bonne vue d'ensemble des documents à verser, de sorte qu'elles pourraient, si nécessaire, rappeler aux services leur obligation.

Évaluation de la LAr : la numérisation n'affecte ni l'obligation de proposer ses documents, inscrite à l'art. 6, LAr ni le principe de versement prévu par l'art. 7, al. 2, LAr. L'évolution rapide des formats de fichiers a nécessité une réduction des délais de versement, une problématique qui a pu être réglée par le biais d'une adaptation de l'art. 4 OLAr. La question de savoir si une éventuelle compétence des Archives fédérales pour rappeler ces délais aux services concernés devrait être inscrite dans la loi n'a pas été examinée.

Le versement des bases de données et des applications spécialisées dans les délais impartis s'avère particulièrement difficile et le respect des délais légaux de versement est incertain (voir également la section 14.2.8 ci-dessous). Il convient également de mentionner que seule une minorité de documents a été versée sous forme numérique à ce jour et que d'importants fonds analogiques attendent toujours d'être versés.

14.2.4 Garantir la conservation et la sécurité des archives (aspects particuliers)

État de la numérisation : la conservation des documents déjà archivés numériquement ou numérisés ultérieurement dans les Archives fédérales n'a pas fait l'objet d'une évaluation complète. Seul le degré de protection des données numérisées classifiées contre les accès non autorisés a fait l'objet d'une analyse plus approfondie.

Évaluation de la LAr – Pas de besoin d'adaptation : le mandat légal des Archives fédérales, qui consiste à assurer une conservation sûre et adéquate conformément à l'art. 17, al. 2, a considérablement évolué dans la pratique. Néanmoins, le mandat lui-même conserve sa validité.

Autres défis : les documents numériques classifiés sont stockés sous forme chiffrée au sein de l'administration fédérale. Ils doivent cependant être décodés lors de leur archivage afin de garantir que leur lisibilité soit préservée sur le long terme. En conséquence, certains services ne versent leurs documents numériques aux Archives fédérales qu'une fois qu'ils ont été déclassifiés. Cette pratique peut entraîner le non-respect de l'obligation de versement prévue par l'ordonnance GEVER.

14.2.5 Déterminer les délais de protection

État de la numérisation : l'évaluation prospective a conduit à une évolution du processus de détermination des délais de protection, cette question étant désormais en principe réglée avant le dépôt des documents dans la structure du système de classement.

Évaluation de la LAr : les art. 9, 11 et 12 LAr fixent les critères d'octroi des délais de protection. Ceux-ci ne sont pas affectés par la numérisation. Une clarification du terme « dossier » à l'art. 10 LAr est néanmoins nécessaire. En effet, cette mention constitue le point d'ancrage juridique du principe d'unité du dossier sur lequel repose l'archivage. Un principe qui émane de l'ère analogique et que le potentiel de la numérisation remet en question (voir section 14.1).

14.2.6 Garantir l'accès aux archives

État de la numérisation : la numérisation a chamboulé l'accès aux documents : les instruments de recherche sont en grande partie indexés numériquement et peuvent pour la plupart être utilisés pour des recherches dans le catalogue en ligne, indépendamment du lieu et du moment. Les documents encore archivés sous forme analogique sont numérisés et livrés sur commande sous forme numérique (« on demand »). Les documents numérisés librement accessibles peuvent faire l'objet de recherches plein texte.

Évaluation de la LAr : la numérisation n'affecte pas le mandat de base relatif à la mise en valeur des archives conformément à l'art. 17, al. 3, LAr. Toutefois, le potentiel d'amélioration technique de la recherche que permet la numérisation ne peut être exploité à l'heure actuelle : comme on ne sait pas (et qu'il n'est pas encore techniquement possible de déterminer de manière fiable) quels dossiers contiennent des données personnelles sensibles (sauf si celles-ci sont mentionnées dans les instruments de recherche), les dossiers numérisés sans délai de protection prolongé ne sont actuellement mis à disposition pour les recherches plein texte qu'après 50 ans. L'évaluation conclut à la nécessité pour le législateur de revoir le concept actuel de protection des documents contenant des données personnelles sensibles au sens de l'art. 11, al. 1, LAr.

Autres défis : l'accès numérique décrit ci-dessus se heurte actuellement encore à de fortes limites de capacité, de sorte que les Archives fédérales doivent encore restreindre le nombre de dossiers pouvant être transmis sous forme numérique par demande.

14.2.7 Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection

État de la numérisation : tout comme l'accès, la procédure de consultation a également été fortement numérisée, ce qui permet de soumettre des demandes directement à partir de recherches en ligne. Le service versant peut également procéder à la vérification du dossier sous forme numérique, et sa remise peut également avoir lieu sous cette forme.

Évaluation de la LAr : la consultation par des utilisateurs durant le délai de protection et les renseignements aux personnes concernées sont régis par les art. 13 et 15 LAr. Ces articles visent à réglementer les modalités du droit d'accès sur le plan matériel. Ils ne traitent pas des aspects technologiques et ne sont donc que marginalement affectés par la numérisation. Cependant, celle-ci pourrait remettre en cause le principe de l'unité du dossier qui a prévalu jusqu'à présent (voir section 14.1).

14.2.8 Autres défis liés à la numérisation

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. Ce modèle analogique d'archivage peut être grossièrement schématisé à l'aide des éléments suivants :

- *Principe de classement* : les informations enregistrées sur les actions de l'administration sont classées (le plus souvent sous forme de documents) dans des dossiers, qui peuvent être localisés dans le système de classement.
- *Changement physique de lieu lors de l'archivage* : lorsque ces documents ne sont plus utilisés en permanence, ils sont remis aux Archives avec les informations les décrivant (métadonnées/instruments de recherche). Ils peuvent alors être recherchés sur la base de ces informations et, dans la mesure où les conditions légales sont remplies, être consultés.
- *Cession partielle de la souveraineté en matière d'archivage* : avec le transfert physique, la responsabilité de préserver la lisibilité des documents est également transmise aux Archives. Le service versant perd également une partie de ses droits sur les documents : il n'est plus autorisé à les modifier et ne bénéficie plus d'un droit d'accès illimité.

L'expérience à ce jour montre que le transfert du modèle analogique vers le monde numérique semble faire ses preuves pour les documents numériques gérés dans les systèmes GEVER, un constat qui vaut également pour les documents analogiques qui sont progressivement numérisés.

Cependant, selon les spécialistes en informatique des Archives fédérales, la méthode de numérisation utilisée jusqu'à présent atteint ses limites lorsqu'il s'agit d'applications spécialisées et de bases de données. Le constat de l'évaluation selon lequel ces deux types de documents sont particulièrement concernés par les difficultés que peuvent connaître les services versants à respecter les délais légaux de versement est le reflet de cette problématique (voir chapitre 7). Les experts ont soulevé les difficultés suivantes à cet égard :

- *Principe de classement* : le principe de classement du modèle analogique permet difficilement d'intégrer les bases de données et les applications spécialisées. Certes,

des outils appropriés, comme la suite SIARD, sont disponibles pour l'archivage du contenu des bases de données. Les utilisateurs peuvent également utiliser cet outil s'ils souhaitent transférer les données archivées vers une autre base de données pour les consulter. Cependant, cela exige un savoir-faire spécifique, raison pour laquelle d'autres options comportant moins d'obstacles techniques seraient pertinentes.

- *Mobilité des données numériques* : alors qu'il existe toujours un seul original d'un document analogique, dans un lieu défini, cette unicité est, selon les experts, remise en question s'agissant des documents numériques, en particulier lorsqu'ils sont sauvegardés dans des applications spécialisées et des bases de données. La numérisation offre cependant également une opportunité. En effet, le déplacement physique des documents du service producteur vers les Archives n'est en principe plus nécessaire pour permettre aux utilisateurs des Archives d'y accéder.
- *Besoin permanent* : les applications et les bases de données spécialisées contiennent souvent des données historiques qui ne sont plus modifiées, mais dont le service responsable a toujours besoin. Le critère légal de l'obligation de versement est en conséquence neutralisé. Ainsi, il existe un risque que des données précieuses restent inaccessibles pour des recherches historiques dans les Archives parce que les services versants continuent de les utiliser. Les experts estiment ici aussi qu'une solution possible consisterait à procéder à un archivage sans déplacement physique qui privilégierait une définition claire des responsabilités et des droits d'accès. Cette approche nécessiterait une modification de l'art. 6 LAr pour que les documents qui continuent d'être utilisés mais qui ne sont plus modifiés puissent également être rendus accessibles.

14.3 Mécanismes de mise en œuvre de la LAr

Cette section propose une analyse plus approfondie du rôle des Archives fédérales et d'autres acteurs dans la mise en œuvre de l'archivage selon la LAr. Elle se penche sur la manière dont le législateur a voulu s'assurer que les étapes du processus d'archivage sont mises en œuvre conformément à sa volonté et sur l'efficacité des mécanismes mis en place.

Une distinction fondamentale peut être opérée entre les mesures dites « souples », comme les conseils et la formation, et les mesures dites « dures », comme les compétences de directive et les mécanismes de surveillance, de contrôle et de sanction. La responsabilité de ces mesures – qu'elles soient souples ou dures – incombe aux Archives fédérales et à d'autres acteurs. Les destinataires de ces mécanismes sont en premier lieu les services soumis à l'obligation d'archivage.

Les Archives fédérales sont chargées de les conseiller (et de les former). Les services tenus d'archiver leurs documents ne remettent pas ce rôle en question et les prestations des Archives fédérales en matière de conseil, de matériel d'information et de formation sont

généralement considérées comme de bonne qualité, même si la demande en termes de gestion de l'information est faible.

Cette section se concentre sur les mécanismes de mise en œuvre dits « durs ».

Sur la base des conclusions des chapitres précédents, une vue d'ensemble des mécanismes de mise en œuvre dits « durs » de la LAr et des acteurs compétents est fournie ci-après et un bilan de leur efficacité est dressé.

14.3.1 Phase de prise en charge

Gestion de l'information

Les Archives fédérales disposent de compétences de directive et de contrôle en matière de gestion de l'information qui, à l'ère numérique, se concrétisent essentiellement par la validation des systèmes de classement et des listes négatives dans le cadre des directives d'organisation et s'avèrent globalement efficaces. Cependant, une part importante des services estime que l'influence des Archives fédérales est trop importante – une critique qui pourrait également être liée à leur image historique.

Il ressort de l'évaluation que la gestion de l'information n'est probablement pas mise en œuvre systématiquement. L'évaluation recommande de mettre en place un système d'assurance qualité adéquat pour la gestion de l'information. En tant qu'instrument de contrôle, la compétence d'inspection prévue à l'art. 5, al. 2, LAr est obsolète. Une approche possible pourrait consister à l'adapter aux réalités de la gestion électronique des affaires. Toutefois, il convient également de relever que l'inspection n'est pas associée à des possibilités claires de mise en œuvre ou de sanction. Selon les Archives fédérales, l'insuffisance des ressources ne permettrait en outre pas d'utiliser cet instrument à large échelle. À cet égard, l'efficacité de cet instrument était déjà limitée durant la phase analogique de l'archivage.

Versement dans les délais

Bien que les services tenus de proposer leurs documents soient responsables de respecter les délais impartis pour le versement aux Archives (art. 6 LAr), une forte minorité d'entre eux estime ne pas toujours être en mesure de se conformer à cette règle. Pour leur part, les Archives fédérales disposent certes d'informations sur la date du dernier versement, mais elles ne les ont pas encore utilisées pour rappeler systématiquement aux services leur obligation de versement. L'évaluation recommande qu'elles assument cette fonction de rappel à l'avenir. Un renforcement supplémentaire des Archives fédérales exigerait que des compétences de contrôle plus étendues leur soient octroyées. Il apparaît également que les ressources actuelles dont disposent les services et les Archives fédérales ne sont pas

suffisantes pour permettre un versement rapide de l'important volume d'anciens fonds de documents analogiques.

14.3.2 Phase d'accès

Déterminer les délais de protection

Les services soumis à l'obligation d'archivage déterminent *de facto* de manière autonome les délais de protection prolongés. Bien que les Archives fédérales examinent formellement les justifications et préconisent une pratique aussi modérée que possible, elles soulignent que la responsabilité des prolongations incombe aux services eux-mêmes. Cette pratique n'est pas compatible avec la LAr et l'OLAr, qui attribuent la compétence de fixer des délais prolongés au Conseil fédéral et au DFI. Sur le principe, la prolongation d'un délai de protection pourrait être contestée par le biais d'un recours contre une demande de consultation rejetée. Cependant, comme le montre la section suivante, ce mécanisme de contrôle n'a pas démontré son efficacité.

L'évaluation suggère de reprendre l'idée fondamentale du législateur de soumettre les délais de protection prolongés à un examen indépendant et de créer un organe de contrôle indépendant. En raison de leur position en tant qu'office, les Archives fédérales sont considérées comme insuffisamment indépendantes pour remplir ce rôle.

Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection

Même lorsque des services soumis à l'obligation d'archivage rejettent une demande de consultation, leurs décisions ne sont presque jamais soumises à un contrôle indépendant. Dans la pratique, le mécanisme de contrôle, qui prévoit qu'une décision susceptible de recours puisse être demandée, puis un recours introduit auprès du Tribunal fédéral, s'est avéré être un obstacle trop élevé en raison de la longueur de la procédure et du risque financier. L'évaluation recommande donc une adaptation de la procédure, qui pourrait s'inspirer de la procédure de médiation instituée par la LTrans. L'ancrage institutionnel de cet organe de contrôle devra également être déterminé.

14.3.3 Archivage autonome

L'instrument central pour encourager les services qui archivent eux-mêmes leurs documents à gérer et archiver leurs informations conformément aux principes inscrits dans la LAr est l'accord entre les Archives fédérales et les différents services prévu par l'art. 8 OLA. Comme l'évaluation l'a clairement montré, cet instrument, associé aux ressources existantes des Archives fédérales, est trop faible. Dans de nombreux cas, les Archives fédérales ne parviennent pas à imposer un accord qui corresponde à leur conception d'une gestion de l'information et d'un archivage de qualité et conformes à la loi. Contrairement à ce que prévoit la loi, l'absence d'accord ne conduit cependant pas ces services à proposer leurs

documents aux Archives fédérales. L'évaluation recommande de combler le fossé existant entre la volonté et la réalité et de clarifier les exigences à poser à un archivage autonome.

14.4 Conclusion : réponse aux questions de la recherche et recommandations

LTRANS.5 : Dans la LAr, l'unité déterminante est le dossier. Dans la LTrans, il s'agit du document. L'interaction entre ces deux principes fonctionne-t-elle dans la pratique ? L'utilisation du dossier comme unité est-elle encore adéquate à l'heure du numérique et après l'introduction de la LTrans ?

L'unité du dossier est maintenue dans la pratique avec des exceptions individuelles : le principe de l'unité du dossier, qui semblait évident à l'époque de l'archivage analogique, renforce les obstacles à la consultation, car la décision s'appuie en règle générale sur le document ayant le plus grand besoin de protection. Le fait de définir des charges ne permet pas d'éliminer complètement cet obstacle. Dans la pratique, le principe de l'unité du dossier est plébiscité, y compris par les Archives fédérales. Celles-ci consentent à une exception si le service versant le souhaite, ce qui est rare. Le cas échéant, soit les documents (LTrans) individuels d'un dossier sont publiés, soit les documents nécessitant une protection élevée sont retenus.

Réserves juridiques par rapport à l'unité du dossier : une adhésion stricte à l'unité du dossier soulève des réserves juridiques s'agissant de la consultation pendant le délai de protection. Premièrement, la LAr ne mentionne explicitement l'unité du dossier que pour la détermination des délais de protection. Le Tribunal administratif fédéral a d'ailleurs déjà contraint une fois un service à communiquer des parties d'un dossier. Deuxièmement, l'accès inconditionnel aux *documents* officiels archivés conformément à la LTrans n'est pas compatible avec une adhésion absolue à l'unité du dossier.

Pas encore de forte pression des acteurs pour un changement fondamental : les services versants interrogés et les utilisateurs se montrent pour la plupart sceptiques à l'idée d'un abandon radical du principe de l'unité du dossier : le dossier est en effet considéré comme une unité de classement importante qui permet de préserver les documents qu'il contient dans leur contexte d'origine, ce qui est important pour leur traçabilité et leur classification. Ils considèrent que la mise en valeur au niveau des documents est chronophage, que ce soit lors de leur versement ou de procédures de consultation. Cependant, les utilisateurs se plaignent également des inconvénients de l'unité du dossier en matière de consultation et, comme déjà mentionné, il arrive que les services versants fassent pression pour que l'unité soit fragmentée. Jusqu'à présent, les Archives fédérales n'ont été confrontées qu'à quelques demandes spécifiques de documents individuels. Toutefois, cela pourrait également être lié au fait que l'indexation au niveau des documents n'a pas encore été réalisée.

La numérisation offre un potentiel, mais les obstacles et réticences restent nombreux : avec la mise en œuvre d'une gestion électronique (largement standardisée) de l'information, les documents seront en principe à l'avenir dotés de métadonnées. Cependant, une indexation à

ce niveau dans les archives comporte plusieurs problèmes et obstacles. Il s'agit notamment de l'attribution fiable de métadonnées relatives aux délais de protection, de la charge de travail inhérente aux procédures de consultation, du traitement des documents contenant des données personnelles sensibles et de la gestion des données déjà versées. Toutefois, il sera probablement plus facile de publier des documents individuels extraits de dossiers numérisés ou de caviarder certains passages dans des dossiers numérisés que dans le monde analogique.

Le versement et la mise en valeur des sous-dossiers sont considérés comme une opportunité : alors qu'en gestion de l'information, la structuration des dossiers en sous-dossiers est courante, cette granularité n'est pas reprise dans les archives. Les collaborateurs des Archives fédérales estiment qu'à l'avenir, la possibilité de verser des sous-dossiers pourrait comporter des avantages. En effet, dans le cas de dossiers/affaires s'étendant sur une très longue période, un versement « échelonné » permettrait de décharger les services versants de la responsabilité de maintenir les données et les documents seraient accessibles plus rapidement. En matière d'accès, la mise en valeur au niveau des sous-dossiers permettrait une recherche et une consultation plus ciblées. Ce changement nécessite toutefois une adaptation des bases de travail, des processus et des applications d'archivage et ne concerne dans un premier temps que les fonds qui seront versés dans le futur.

Conclusion : *dans la pratique, l'unité du dossier a jusqu'à présent bien fonctionné pour l'ensemble des acteurs. Les dossiers représentent des affaires complètes. De nombreux utilisateurs relèvent l'utilité d'accéder à des dossiers entiers et donc au contexte du contenu des différents documents. De plus, pour eux aussi bien que pour les services versants et les Archives fédérales, le travail que nécessiterait une mise en œuvre cohérente de l'unité du document semble disproportionné, voire parfois contre-productif.*

Néanmoins, il existe un besoin – encore rarement aigu à ce jour, mais appelé à croître – de s'écarter du principe appliqué jusqu'à présent selon lequel le dossier est la plus petite unité possible, y compris en termes d'accès. Premièrement, certains utilisateurs souhaitent déjà consulter des documents individuels, et leur nombre pourrait augmenter avec une meilleure indexation des documents. Deuxièmement, la proportion de documents LTrans dans les archives est appelée à croître. Si une application cohérente de la LTrans est envisagée pour les documents LTrans archivés (voir recommandation R42 – Coordination LAr-LTrans), alors un accès au niveau des documents est nécessaire même après leur archivage. Il semble donc indiqué d'exploiter les possibilités techniques de la numérisation et le développement futur de la gestion électronique des affaires pour améliorer aussi l'indexation dans les archives, ce en accordant la priorité à l'identification des documents LTrans. Il convient à ce titre d'utiliser les potentiels de synergie avec les réflexions relatives à un registre central des documents de l'administration fédérale.

Les exceptions à l'unité du dossier déjà accordées (sur demande ou sur décision de justice) devraient en principe être introduites et communiquées de manière généralisée. Une clarification explicite des bases légales afin de déterminer dans quelle mesure le principe du dossier en tant que plus petite unité d'archivage doit être maintenu est en outre nécessaire.

Si l'indexation au niveau du document ne semble pas réalisable à court terme, le niveau du sous-dossier est potentiellement prometteur pour l'archivage. Premièrement, cela permettrait de verser et de rendre accessibles des dossiers qui s'étendent sur une longue période de manière échelonnée et, deuxièmement, un transfert des métadonnées des sous-dossiers vers les archives pourrait permettre de mieux cibler les recherches et la consultation. Cela pourrait aussi atténuer le problème du « veto du document le plus digne de protection » décrit dans ce chapitre et réduire la charge de travail nécessaire à l'examen des demandes de consultation. Toutefois, il convient d'examiner au préalable si les avantages d'un archivage et d'une mise en valeur au niveau des sous-dossiers justifient l'effort à fournir.

Recommandations :

- **R48 – Exceptions à l'unité du dossier :** les services soumis à l'obligation d'archivage et les Archives fédérales dérogent au principe de l'unité du dossier si seuls des documents individuels sensibles doivent être retirés d'un dossier pour être consultés ou si seuls des documents individuels non dignes de protection sont demandés. Cette possibilité est communiquée de manière transparente.
- **R49 – Accès aux documents LTrans :** si, après l'archivage, l'accès aux documents LTrans doit être équivalent à celui qui existait auparavant (voir recommandation R42 – Coordination LAr-LTrans), alors il est dérogé au principe de l'unité du dossier pour leur publication.
- **R50 – Analyse coûts-avantages relative aux sous-dossiers :** la possibilité de verser également des sous-dossiers et d'étendre l'indexation à ce niveau est étudiée. Les coûts et les avantages pour toutes les parties concernées (utilisateurs, services versants, Archives fédérales) doivent être pesés.
- **R51 – Potentiel d'indexation au niveau des documents :** la manière dont le potentiel de la gestion électronique de l'information peut être exploité à moyen et long terme pour améliorer l'indexation des informations archivées (également) au niveau des documents est étudiée.
- **R52 – Clarification juridique :** une analyse est conduite afin de déterminer si des modifications d'ordre juridique sont nécessaires pour permettre de déroger au principe du dossier en tant que plus petite unité d'archivage.

Numérisation : la LAr permet-elle également un archivage efficace et approprié et efficace dans le domaine numérique ?

La numérisation modifie fondamentalement les étapes du processus d'archivage : la numérisation a bouleversé différentes étapes du processus d'archivage. Les informations sont gérées électroniquement, évaluées prospectivement plutôt que rétrospectivement, et leur versement aux Archives fédérales est également numérisé et sera effectué directement via une interface, du moins pour les documents provenant des systèmes GEVER. La conservation des documents numériques pose de nouvelles exigences (formats, traitement

des documents classifiés, auparavant chiffrés). La recherche et le versement de documents d'archives peuvent être en grande partie numérisés.

Nécessité d'adaptations ponctuelles de la LAr au regard de la numérisation : la LAr n'a jusqu'à présent que peu entravé la numérisation et le développement de son potentiel. La numérisation ne nécessite aucune adaptation fondamentale de la loi sur l'archivage, celle-ci étant majoritairement formulée de manière technologiquement neutre. Ponctuellement, la numérisation de différentes étapes du processus ainsi que le thème transversal de l'unité du dossier ont mis en lumière un (éventuel) besoin d'action qui pourrait se situer au niveau législatif. Les points suivants sont concernés :

- **Gestion de l'information :** remplacer la compétence d'inspection prévue à l'art. 5, al. 2, LAr par des instruments d'assurance qualité plus modernes (voir recommandation R6 – Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information).
- **Versement des documents d'archives :** possibilité de rappel des Archives fédérales (voir recommandation R7 – Rappeler le versement).
- **Accès :** préciser si le concept de protection des documents contenant des données personnelles sensibles doit être adapté (voir recommandation R19 – Reconsidérer le critère de protection de l'art. 11, al. 1, LAr).
- **Unité du dossier :** préciser dans quelle mesure le principe de l'unité du dossier doit encore s'appliquer (voir recommandation R52 – Clarification juridique).

Avec les applications spécialisées et les bases de données, le modèle d'archivage utilisé jusqu'à présent atteint ses limites : pour les documents qui sont gérés dans les systèmes GEVER, la voie choisie précédemment, à savoir le transfert du modèle analogique d'archivage dans le monde numérique, a fait ses preuves. Des enjeux ponctuels liés à la numérisation de l'archivage subsistent au niveau des différentes étapes du processus. Ils ont été décrits aux points correspondants. Du point de vue des spécialistes en informatique des Archives fédérales, l'archivage d'applications spécialisées et de bases de données dans le cadre de ce modèle s'avère toutefois difficile. Selon eux, la numérisation offre également des opportunités pour définir des modèles d'archivage alternatifs. Les approches considérées ici envisagent un abandon du transfert physique des documents dans les Archives. Toutefois, l'archivage s'accompagne également d'un transfert de responsabilité pour le maintien de la lisibilité, d'une restriction d'accès pour le service versant et d'une interdiction d'apporter d'autres modifications aux documents. Cette problématique devrait être résolue par le biais de responsabilités et de droits d'accès définis.

Conclusion :

La numérisation a bouleversé différentes étapes du processus d'archivage, ce qui implique un besoin ponctuel d'adapter la LAr, ou tout du moins d'examiner d'éventuels besoins d'adaptation. Deuxièmement, des réponses doivent être apportées aux défis pratiques qui se posent au niveau des différentes étapes du processus. Troisièmement, il sera essentiel de ne pas considérer le processus de numérisation entrepris jusqu'à présent comme achevé une fois que ces problèmes

pratiques auront été résolus. Il apparaît que la voie empruntée à ce jour, qui consistait à considérer la numérisation principalement comme une transposition du modèle analogique d'archivage déjà en place, atteint ses limites dès lors qu'il s'agit d'archiver des applications spécialisées et des bases de données. Les Archives fédérales et l'administration fédérale devraient donc concevoir ensemble de nouvelles formes et de nouveaux modèles d'archivage, mieux adaptés à ce type de données et, dans la mesure du possible, conviviaux. Dans le cas contraire, des parties importantes de l'action administrative risquent de rester en dehors du processus d'archivage.

Recommandation :

- **R53 – Évaluer de nouveaux modèles d'archivage :** les Archives fédérales et les services compétents de l'administration fédérale procèdent à une analyse de fond pour définir les évolutions du modèle d'archivage susceptibles de contribuer à surmonter les difficultés actuelles inhérentes à l'archivage des bases de données et des applications spécialisées. Le point de vue des utilisateurs est toujours pris en compte.

Nouvelle question : les mécanismes de mise en œuvre de la LAr ont-ils démontré leur efficacité ?

S'agissant de faire appliquer les normes qu'elles exigent, les Archives fédérales atteignent leurs limites : il est vrai que les Archives fédérales sont – en partie – en droit de superviser la gestion de l'information et le versement des dossiers, ainsi que d'émettre des directives en la matière. Par le biais de la disposition relative à l'accord d'archivage et par la possibilité qu'elles ont de retirer une autorisation d'archivage autonome, les Archives fédérales disposent également d'un instrument d'exécution vis-à-vis des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Il n'en demeure pas moins que les Archives fédérales ne disposent pas des compétences nécessaires pour faire respecter les normes légales si les services soumis à l'obligation d'archivage ne sont pas convaincus de leur utilité, malgré les conseils et le soutien apportés. En effet, il n'existe pas d'instruments de contrôle et de possibilités d'application suffisamment adaptés. De plus, les Archives fédérales manquent de ressources pour faire face à des lacunes spécifiques.

Les mécanismes de contrôle juridiques relatifs aux délais de protection et à la consultation ne sont pas appliqués : contrairement à la volonté du législateur, les services soumis à l'obligation d'archivage décident de manière autonome de la prolongation des délais de protection. De plus, s'agissant des procédures de consultation, un recours devant le Tribunal administratif fédéral s'avère illusoire. Ainsi, les mécanismes d'application juridiques n'ont guère d'effet ici.

Conclusion :

Les mécanismes prévus par le législateur pour assurer le respect de la norme d'archivage définie par la LAr n'ont que partiellement fait leurs preuves, nécessitant une clarification de l'approche à adopter à l'avenir.

S'agissant de la gestion de l'information et du versement des dossiers à la fois par les services tenus de proposer leurs documents et par les entités procédant à un archivage autonome, le

législateur prévoit actuellement un mélange de responsabilité individuelle des organismes soumis à l'obligation d'archivage et de possibilités de contrôle par les Archives fédérales. En raison d'expériences pas toujours positives, une clarification des rôles s'impose. Il convient d'examiner si la responsabilité individuelle des services 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 (renforcement des instruments de surveillance) et, partant, de compétences plus étendues dans la définition des normes d'archivage. Dans les deux cas, il convient de s'assurer que les Archives fédérales soient dotées de ressources suffisantes pour remplir le mandat qui leur est assigné.

Le législateur avait prévu que des organes de contrôle indépendants (Conseil fédéral/DFI ou recours au Tribunal administratif fédéral) exercent une surveillance sur les délais de protection prolongés et sur les pratiques en matière de droits d'accès. Toutefois, ces deux canaux ont rarement, voire jamais, été utilisés. Dans les deux cas, l'évaluation propose de renforcer le principe du contrôle indépendant. Étant donné la similarité des enjeux thématiques, le recours à une seule et même instance semble s'imposer. Au vu de leur position institutionnelle actuelle en tant qu'office de l'administration fédérale centrale, les Archives fédérales ne peuvent exercer cette fonction. Des recommandations à cet égard sont présentées dans les chapitres relatifs aux délais de protection et aux procédures de consultation.

Recommandations :

- **R54 – Responsabilité individuelle et contrôle :** la nécessité de renforcer soit la responsabilité individuelle des services tenus d'archiver leurs documents soit le pouvoir d'intervention des Archives fédérales en matière de gestion de l'information et de versement des dossiers ainsi que pour l'archivage autonome, est clarifiée.
- Voir les recommandations R13 (contrôle des délais de protection prolongés) et R30 (procédure de médiation) concernant le contrôle indépendant des délais de protection et les procédures de consultation.

15 Synthèse

Ce chapitre propose une synthèse des résultats et conclusions de l'évaluation consacrée à la loi sur l'archivage. Divisé en quatre parties, il dresse dans un premier temps un bilan général de la mise en œuvre du concept d'archivage prévu par la loi, puis présente les principaux résultats de l'évaluation tout au long des étapes du processus d'archivage ainsi que pour les différentes thématiques évaluées (champ d'application, archivage autonome, interaction avec le principe de la transparence, unité du dossier). La troisième partie est consacrée aux principaux enjeux de l'archivage et présente des principes directeurs sur la manière de les aborder. À cette fin, les *principales recommandations* de l'évaluation sont détaillées. Enfin, une quatrième partie finale présente brièvement une série de *recommandations complémentaires*.

Remarque : pour une synthèse plus détaillée des résultats et des différentes recommandations relatives aux thématiques abordées dans l'évaluation, nous renvoyons aux conclusions des chapitres 3 à 14.

15.1 Bilan vingt ans après l'entrée en vigueur de la LAr

Tant du point de vue des utilisateurs des Archives fédérales que de celui des services soumis à l'obligation d'archivage, les processus d'archivage de base prévus par la LAr ont largement fait leurs preuves (voir chapitre 3) :

- *Phase de prise en charge* : la grande majorité des services soumis à l'obligation d'archivage et des utilisateurs des Archives fédérales estiment que l'archivage, la lisibilité et la recherche des documents sont au moins « plutôt garantis » par la LAr et son application.
- *Phase d'accès* : en matière d'accès, la LAr cherche à trouver un équilibre entre les intérêts privés ou publics de protection des documents archivés, d'une part, et les intérêts de transparence et de consultation, d'autre part. La grande majorité des acteurs impliqués dans la présente évaluation décrivent le concept de libre consultation *après l'expiration* du délai de protection et d'accès *pendant* le délai de protection conditionné à un intérêt individuel prépondérant comme étant globalement satisfaisant (organismes soumis à l'archivage) ou comme « plutôt bon », voire « bon » (utilisateurs).

Les services soumis à l'obligation d'archivage voient dans l'archivage plusieurs avantages pour eux-mêmes : meilleure traçabilité de leurs propres actions, pratique cohérente simplifiée sur la durée, décharge de la responsabilité exercée sur leurs propres documents ou encore collaboration facilitée grâce à la gestion électronique de l'information. Ils reconnaissent également la nécessité de l'archivage pour l'État et la société dans son ensemble, celui-ci contribuant à la traçabilité et à la transparence de l'action publique.

Lorsque la question leur a été posée, les acteurs concernés ont également exprimé leur satisfaction s'agissant des différentes étapes du processus d'archivage, ce même si elles ont pour la plupart été profondément modifiées par la numérisation depuis l'entrée en vigueur de la LAr.

Malgré des intérêts parfois divergents, les services soumis à l'obligation d'archivage et les utilisateurs des Archives fédérales concordent dans une large mesure dans leur appréciation positive de la LAr et de son application. Il en ressort donc que la LAr et son application ont généralement bien servi leur objectif.

Néanmoins, l'évaluation a mis en lumière des points critiques et des possibilités d'amélioration. Celles-ci ont des causes différentes, qui peuvent être regroupées comme suit :

- *La loi et son application* : premièrement, les bases légales présentent certains flous, lesquels entraînent des difficultés de mise en œuvre. Deuxièmement, à plusieurs reprises, les dispositions légales n'ont pas été suivies dans la pratique ou n'ont pas eu les effets attendus.
- *La transformation numérique* : même si la LAr, qui a adopté une formulation technologiquement neutre, n'a jusqu'à présent pas véritablement entravé la transformation numérique de l'archivage, celle-ci pose un certain nombre de défis. L'évolution de l'archivage dans deux mondes parallèles depuis plusieurs années nécessite beaucoup de ressources et une double expertise, ce qui représente un écueil supplémentaire. À ce jour, la plupart des documents archivés sont encore analogiques et sont numérisés à chaque commande ; le délai de livraison promis de deux semaines ne peut actuellement être respecté que grâce à une restriction de quantité pour les auteurs de la commande ; d'importants fonds analogiques sont également toujours en attente de versement. Pour leur part, les documents qui seront versés à l'avenir seront presque entièrement numériques et seront également archivés sous cette forme ; les Archives fédérales ont également favorisé et, dans une large mesure, mis en œuvre, l'accès en ligne aux documents d'archives. Enfin, le potentiel de la numérisation n'est pas encore épuisé partout, mais il reste difficile à évaluer. Il concerne notamment la disponibilité de métadonnées fiables pour les dossiers, voire pour les sous-dossiers et même les documents. En outre, l'introduction de processus de versement automatiques et continus n'est pas encore effective. Enfin, la voie de la numérisation suivie jusqu'à présent, qui conserve la logique de l'archivage analogique, a atteint ses limites s'agissant des applications spécialisées et des bases de données.
- *Évolution du contexte juridique* : quelques années après l'entrée en vigueur de la LAr, le principe de la transparence introduit dans la LTrans a induit un changement de paradigme pour l'accès aux documents officiels. La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme a encore renforcé et étendu l'exigence de transparence de l'action de l'État, ce qui remet en question certains éléments de l'approche de la LAr en matière de consultation.

Une synthèse des résultats des différents aspects analysés dans l'évaluation est présentée ci-après. Ensuite, certains enjeux centraux de l'archivage sont identifiés et les principes directeurs des pistes d'adaptation ressortant de l'évaluation sont présentées.

15.2 Principaux résultats de l'évaluation

Les principaux résultats sont d'abord décrits au fil des étapes du processus d'archivage et ensuite pour les autres sujets traités.

15.2.1 Phase de prise en charge

Gestion de l'information (voir chapitre 5)

Aujourd'hui, la gestion de l'information des services tenus de proposer leurs documents est en grande partie numérique. Les systèmes de classement, les systèmes GEVER et les directives d'organisation – instruments essentiels pour la gestion de l'information et le versement des documents – ont fait leurs preuves. Lorsqu'ils sont mis en œuvre, ils constituent une base importante pour la gestion systématique et transparente de l'information.

La collaboration avec les Archives fédérales, décrite comme complexe, suscite quelques critiques. Certains services estiment également que les Archives fédérales vont trop loin dans l'exercice de leur compétence d'édicter des instructions. La mesure dans laquelle les collaborateurs utilisent les outils clés de manière appropriée n'est pas connue. Il est également fait état de certaines difficultés dans l'utilisation des systèmes GEVER, et des résistances sont signalées lorsque les collaborateurs ne reconnaissent pas l'utilité des outils.

Il apparaît en outre que les services de conseil et de soutien offerts par les Archives fédérales sont étendus et, que les services soumis à l'obligation d'archivage sont satisfaits de leur qualité, mais que, dans l'ensemble, ils sont plutôt peu utilisés.

Déterminer les documents à archiver (voir chapitre 6)

La division du travail entre les services soumis à l'obligation d'archivage et les Archives fédérales pour déterminer la valeur archivistique des documents fixe un seuil bas. En effet, l'approbation d'une seule des deux entités suffit pour qu'un document soit archivé. Cette approche permet d'éviter les conflits et est largement acceptée. Les services soumis à l'obligation d'archivage perçoivent tant l'évaluation rétrospective que l'évaluation prospective introduite avec la gestion électronique de l'information comme globalement appropriées.

Verser les documents (voir chapitre 7)

La numérisation augmente la pression exercée sur les services versants et leur motivation à verser leurs documents dans les délais, car ils peuvent ainsi transférer aux Archives fédérales la responsabilité de préserver la lisibilité des formats de fichiers numériques rapidement obsolètes. Il est réjouissant de constater que les systèmes de classement approuvés par les Archives fédérales permettent de disposer d'une vue d'ensemble presque complète des documents qui devront un jour être versés.

Cependant, une minorité non négligeable de services sont sceptiques quant à leur capacité à respecter les délais impartis pour le versement. Cela s'applique en particulier aux documents qui ne sont pas classés dans les systèmes GEVER, et qui ne peuvent être versés via une interface numérique comme ce qui est prévu avec le système GEVER standard Acta Nova. En outre, d'importants fonds de documents analogiques attendent toujours leur versement, ce qui mobilise des ressources tant aux Archives fédérales qu'au sein des services tenus de proposer leurs documents.

Garantir la conservation et la sécurité des archives (voir chapitre 8)

La mesure dans laquelle les Archives fédérales et les services qui archivent eux-mêmes leurs documents préservent la lisibilité des documents, de plus en plus appelés à être archivés sous forme numérique, et les protègent contre tout accès non autorisé n'a pas fait l'objet d'une évaluation exhaustive. La plupart des services versants qui se sont prononcés sur cette question estiment que la protection est pleinement ou plutôt garantie. Cependant, certains services déplorent que les Archives fédérales n'archivent pas les documents numériques classifiés sous forme chiffrée. Par conséquent, ils ne les versent qu'après leur déclassification, ce qui ne correspond pas à l'intention du législateur.

15.2.2 Phase d'accès

Déterminer les délais de protection (voir chapitre 9)

Même si, comme évoqué ci-avant, les acteurs concernés ont une appréciation largement positive du concept de consultation, les pratiques des services tenus de proposer leurs documents en matière d'octroi de délais de protection prolongés est parfois critiquée par les utilisateurs, car considérée comme disproportionnée. De nombreux services soumis à l'obligation d'archivage reconnaissent également qu'il existe une marge d'interprétation, notamment s'agissant du délai de protection prolongé sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants (art. 12 LAr). La majorité d'entre eux évalue cependant positivement cette marge d'appréciation et estime que la formulation ouverte des critères de protection est nécessaire pour pouvoir tenir compte de l'hétérogénéité des documents concernés.

L'évaluation relève que la pratique des services versants consistant à fixer des délais de protection prolongés de manière pratiquement autonome – contrairement à ce que prévoient la loi et son ordonnance – constitue un point critique. La justification de l'octroi d'un délai de protection prolongé n'est pas non plus rendue publique.

Enfin, une part importante des documents qui avaient été publiés avant d'être archivés sont susceptibles d'être retirés du domaine public dès leur archivage, puisqu'ils sont alors placés dans le même dossier que des documents non publiés et, partant, soumis à un délai de protection. Ainsi, le principe de l'unité du dossier va à l'encontre du principe de l'art. 9, al. 2, LAr, selon lequel les documents qui ont déjà été rendus publics le restent également après leur archivage. Le problème se pose en particulier pour les documents LTrans qui n'ont pas été rendus accessibles avant leur versement parce qu'aucune demande n'avait été formulée.

Garantir l'accès aux archives (voir chapitre 10)

Avec l'introduction de l'accès en ligne, les Archives fédérales ont largement réalisé leur vision d'avenir, celle d'un accès numérique à tous les dossiers archivés. Les instruments de recherche sont en grande partie indexés numériquement et peuvent pour la plupart être consultés indépendamment du lieu et du moment. Les documents encore archivés sous forme analogique sont, pour autant que les capacités actuelles le permettent, transmis en format électronique. Actuellement, une restriction quantitative est cependant encore nécessaire afin de respecter le délai promis de deux semaines. La grande majorité des utilisateurs et des services versants sont au moins « plutôt satisfaits » des services d'accès offerts par les Archives fédérales. Cependant, de nombreux utilisateurs éprouvent des difficultés à y effectuer des recherches. Ils attendent un soutien professionnel, mais aussi un accès continu au dossier analogique et des conseils sur place.

De nombreux utilisateurs ne savent pas que les documents protégés en vertu de l'art. 11 LAr – le dossier contient des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité et est classé selon des noms personnes – ne peuvent être consultés que sur place pour des raisons de protection des données. Il s'agit là d'un point critique. En effet, il concerne environ un cinquième de tous les dossiers archivés.

Les préoccupations en matière de protection des données ont incité les Archives fédérales à mettre en ligne le texte intégral de nombreux documents numériques seulement après 50 ans (et non après 30 ans), ceux-ci pouvant potentiellement contenir des données personnelles sensibles. La possibilité d'effectuer une recherche en ligne dans le texte intégral équivaldrait à en faire un instrument de recherche : il serait ainsi possible de rechercher spécifiquement des noms de personnes et des documents sensibles, ce qui, selon les Archives fédérales, contrevient à l'art. 11 LAr. Cela signifie que le potentiel technique de la numérisation n'est pas pleinement exploité.

Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection (voir chapitre 11)

Le taux d'approbation élevé et d'autres indications (longueur de la procédure de traitement, justification volontaire des décisions, utilisation répandue de charges conditionnant la consultation) suggèrent qu'il existe une large volonté au sein de l'administration fédérale d'examiner soigneusement les demandes de consultation. L'examen des demandes de consultation ne s'effectue cependant pas selon des critères uniformes : en matière de protection des intérêts publics ou privés, la marge d'appréciation est considérable, alors qu'il n'existe pratiquement pas de mécanismes de coordination et de normalisation. Concrètement, il est apparu que les services soumis à l'obligation d'archivage appliquent le principe de l'égalité de traitement au sens de l'art. 13, al. 2, LAr de différentes manières.

En outre, comme la voie judiciaire est généralement trop complexe pour contester une décision négative (durée de la procédure, risque financier), on constate également un manque de jurisprudence – ce qui n'est pas le cas pour la LTrans, par exemple. Certains représentants des utilisateurs et des services soumis à l'obligation d'archivage déplorent l'absence d'une communication directe entre la personne qui dépose une demande et le service compétent.

D'un point de vue légal, il convient de noter que la latitude d'appréciation qu'offre la formulation potestative de l'art. 13, al. 1, LAr pour l'examen des demandes n'est pas compatible avec la jurisprudence récente de la Cour de justice européenne (voir la section suivante). Enfin, la LAr contient deux dispositions spéciales qui ne sont pas appliquées dans la pratique : premièrement, selon l'art. 11, al. 3, LAr, le département est compétent pour examiner les demandes de consultation relatives à des recherches qui ne portent pas expressément sur des personnes, or dans la pratique ces demandes sont examinées par le service versant. Deuxièmement, la loi ne prévoit pas la possibilité de demander l'accès à des dossiers soumis à un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 12, al. 2, LAr (cas particuliers et pas catégories d'archives) ; dans la pratique, cependant, les demandes d'accès à ces dossiers sont également examinées.

Fournir des informations aux personnes concernées s'avère être une tâche chronophage et exigeante. En règle générale, les Archives fédérales apportent un important soutien aux personnes qui recherchent des informations sur elles-mêmes. Cependant, il n'est pas certain que toutes les personnes concernées leur demandent l'aide dont elles ont besoin, notamment parce qu'elles n'ont pas les connaissances nécessaires des Archives fédérales et ignorent que certains catalogues ne sont pas accessibles. Elles peuvent donc passer à côté de documents les concernant inventoriés dans ces catalogues et supposer à tort qu'ils n'existent pas.

15.2.3 LAr, principe de la transparence et unité du dossier

LAr et principe de la transparence (voir chapitre 12)

À l'avenir, le nombre de documents officiels archivés conformément à la LTrans (documents LTrans) augmentera considérablement. Pour la pratique, il devient donc pertinent de

déterminer si la décision d'accorder l'accès à ces documents pendant le délai de protection doit à l'avenir être prise sur la base la procédure de consultation de la LAr ou de la procédure d'accès prévue par la LTrans. Il ressort de la comparaison réalisée dans le cadre de l'évaluation que la procédure LTrans tend à être plus favorable à la transparence, un constat qui ne s'applique toutefois pas forcément à toutes les situations. En particulier, la possibilité inscrite dans la LAr d'accorder un accès sous certaines conditions permet de traiter des demandes de consultation volumineuses d'une manière qui répond à l'objectif de la requête.

En outre, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la ratification par la Suisse de la Convention d'Aarhus, l'abandon du principe du secret au profit d'un droit d'accès élargi aux documents ne s'applique plus nécessairement aux seuls documents LTrans.

Néanmoins, il convient de noter que le principe de la transparence ne doit pas rendre inopérant le délai de protection prévu par la LAr : en effet, celui-ci marque, au sens d'un délai d'attente, la date à partir de laquelle tous les documents sont entièrement disponibles et ne sont plus accessibles uniquement sur demande.

Unité du dossier (section 14.1)

Dans la pratique, en dépit de son potentiel considérable d'entrave à la consultation (« veto du document le plus digne de protection »), l'unité du dossier en tant que documentation d'une affaire complète a jusqu'à présent bien fonctionné pour l'ensemble des acteurs. L'accès à des dossiers entiers et donc au contexte du contenu des différents documents est utile pour de nombreux utilisateurs. De plus, pour ces derniers aussi bien que pour les services versants et les Archives fédérales, le travail que nécessiterait une mise en œuvre cohérente de l'unité du document semble disproportionné, voire parfois contre-productif.

Néanmoins, il existe un besoin – encore peu prononcé à ce jour, mais appelé à croître – de s'écarter du principe appliqué jusqu'à présent selon lequel le dossier est la plus petite unité possible, y compris en termes d'accès. Premièrement, certains utilisateurs des Archives fédérales souhaitent aujourd'hui déjà consulter des documents spécifiques et sont autorisés à le faire dans des cas exceptionnels ; à l'avenir, une meilleure indexation des documents pourrait conduire à une augmentation de ce type de demandes. Deuxièmement, la proportion de documents LTrans dans les archives va fortement augmenter et l'application systématique de la LTrans à ceux-ci exige un accès au niveau des documents, ce même après leur archivage. Toutefois, à l'heure actuelle, l'indexation des documents individuels nouvellement versés à l'aide d'instruments de recherche n'est pas encore garantie et une indexation rétroactive complète des documents déjà versés n'est pas réaliste.

15.2.4 Champ d'application et archivage autonome

Champ d'application et distinction entre l'archivage aux Archives fédérales et l'archivage autonome (chapitre 4)

Le champ d'application de la LAr n'est pas clairement délimité et il est probable que l'archivage soit incomplet, notamment en ce qui concerne 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). Des zones de flou subsistent en raison premièrement de divergences conceptuelles entre la LAr et la LOGA, deuxièmement d'une mise à jour incomplète de l'annexe 1 de l'OLAr relative aux unités de l'administration fédérale décentralisée, et troisièmement parce qu'une liste des entités de droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution fédérales sont déléguées, telle qu'exigée par l'OLAr, n'a jamais été publiée. La philosophie de la LAr, qui veut que tous les acteurs exerçant des fonctions fédérales procèdent à un archivage conforme aux principes de cette loi, est donc contournée.

Sur le plan juridique, la distinction entre l'archivage autonome et l'obligation de proposer ses documents est claire. Il existe toutefois des services qui souhaiteraient archiver auprès des Archives fédérales, mais y renoncent en raison du coût potentiel (comme le prévoit l'OLAr).

Archivage autonome (chapitre 12)

Une analyse de l'archivage autonome au regard des dispositions de la LAr et de l'OLAr donne lieu à un bilan critique – malgré des exemples positifs. Ainsi, certains des accords d'archivage avec les Archives fédérales tels que prévus à l'art. 8 OLAr font défaut ou, de l'avis des Archives fédérales, sont désuets. Des lacunes par rapport à la norme exigée par la LAr et concrétisée par les Archives fédérales subsistent dans plusieurs domaines : il n'est par exemple pas possible de présupposer que la gestion de l'information répond partout aux exigences. Une évaluation commune des archives n'a eu lieu jusqu'à présent que dans une minorité des services connus des Archives fédérales, et l'accès aux archives ne répond pas partout aux exigences légales minimales.

L'évaluation identifie trois raisons principales à ces manquements : tout d'abord, pour les services procédant à un archivage autonome, la charge de travail nécessaire pour atteindre la norme d'archivage légale est importante, et tous n'y voient pas une grande valeur ajoutée pour leur propre organisation. Deuxièmement, les Archives fédérales se sont montrées plutôt passives dans la négociation et la conclusion d'accords d'archivage, respectivement dans l'application des exigences légales, notamment parce qu'elles ne s'estimaient pas en mesure de le faire par manque de ressources et de pouvoir d'intervention. Troisièmement, les bases légales et les exigences relatives aux instruments permettant d'exiger le respect de la norme d'archivage légale ne semblent pas aussi claires que s'agissant des services tenus de proposer leurs documents.

15.2.5 Rôle et position des Archives fédérales (section 14.3)

Les Archives fédérales sont certes – en partie – en droit de superviser la gestion des informations et le versement des dossiers, ainsi que d'émettre des directives en la matière. Par le biais de la disposition relative à l'accord d'archivage et par la possibilité qu'elles ont de retirer une autorisation d'archivage autonome, les Archives fédérales disposent également d'un instrument d'exécution vis-à-vis des services qui archivent eux-mêmes leurs documents. Il n'en demeure pas moins que les Archives fédérales 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 effet, il n'existe pas d'instruments de contrôle et de possibilités de sanctions suffisamment adaptés. De plus, les Archives fédérales manquent de ressources pour faire face à des lacunes spécifiques.

15.3 Enjeux fondamentaux et principes directeurs

Les observations décrites dans la présente évaluation mettent en lumière des enjeux fondamentaux pour assurer une gestion de l'information et un archivage de qualité et conformes à la législation, même dans des conditions-cadres modifiées. Les recommandations les *plus importantes* de l'évaluation sont regroupées dans la section suivante selon neuf principes directeurs qui comprennent des propositions d'adaptations et d'améliorations.

15.3.1 Prise en charge des documents

Principe directeur 1 : Assurer une gestion de l'information de qualité (chapitre 5)

L'uniformisation des systèmes de classement et la mise en œuvre à large échelle du système de gestion électronique des informations GEVER a permis de se doter de bases solides pour un archivage compréhensif. Il est essentiel de garantir le dépôt systématique des informations dans ces structures, afin que, d'une part, les documents à archiver ultérieurement soient au complet et soient identifiables via les métadonnées/instruments de recherche et, d'autre part, que les avantages de la gestion de l'information pour la gestion des connaissances et la collaboration des services soumis à l'obligation d'archivage puissent se déployer durant le cycle de vie actif de l'information. À cet effet, l'évaluation suggère diverses possibilités (combinables entre elles, le cas échéant) : attribuer aux Archives fédérales une compétence de contrôle (à l'instar des compétences d'inspection remontant à l'ère analogique que leur attribue l'art. 5, al. 2, LAr), promouvoir l'autocontrôle au sein des services (sur la base éventuellement d'exemples de bonnes pratiques) ou encore procéder à une évaluation du système standard GEVER Acta Nova, qui pourrait notamment se concentrer sur sa convivialité, actuellement sujette à critique.

R6 – Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information : l'assurance qualité pour la mise en œuvre de la gestion de l'information dans la pratique des services tenus de proposer leurs

documents doit être garantie sous une forme appropriée (variantes combinables : contrôle par les Archives fédérales, autocontrôle par les services tenus de proposer leurs documents, évaluation).

Principe directeur 2 : Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu (chapitre 7)

La mise en œuvre de l'interface numérique entre Acta Nova et les Archives fédérales facilitera significativement le versement de documents numériques. En dépit d'une évaluation prospective, la clôture des dossiers et la préparation des documents qu'ils contiennent en vue de leur versement continueront toutefois à mobiliser des ressources au sein des services et des Archives fédérales. En outre, le versement des fonds situés en dehors des systèmes GEVER n'est toujours pas standardisé à ce jour, et nécessite par conséquent des solutions spéciales, dont certaines sont complexes. Le fait que d'importants fonds analogiques attendent toujours d'être versés en raison du manque de ressources dans les services qui sont tenus de les proposer constitue un obstacle supplémentaire.

Afin d'éviter de devoir maintenir encore pendant longtemps une structure de versement analogique parallèle à la structure numérique, ce qui bloque des ressources, l'évaluation recommande que le nombre de ces fonds dormants soit réduit le plus rapidement possible grâce à un projet spécial de mise en conformité. Les moyens nécessaires doivent être mis à disposition tant pour la préparation des documents dans les services que pour leur prise en charge par les Archives fédérales.

R8 – Résorber les « fonds dormants » : le lancement d'un projet spécial de mise en conformité visant à accélérer le versement des fonds analogiques dormants de l'administration fédérale est examiné.

15.3.2 Accès aux documents archivés

Principe directeur 3 : Renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence de l'application des normes légales (chapitre 9 – Délais de protection, chapitre 11 – Consultation pendant le délai de protection)

Afin de renforcer l'équilibre entre les intérêts privés et publics en matière de protection des documents d'une part, et les intérêts en matière d'accès d'autre part, le législateur a prévu des mécanismes d'exécution tant dans la détermination de délais de protection prolongés que dans l'examen des demandes de consultation. Ces mécanismes ont pour but d'éviter d'une part, une application incohérente des dispositions et d'autre part, que les services soumis à l'obligation d'archivage interprètent unilatéralement la grande latitude d'appréciation dont ils bénéficient pour favoriser les intérêts de la protection.

Dans la pratique, ces deux mécanismes sont restés largement lettre morte : la compétence d'approbation des délais de protection prolongés, que la LAr attribue au Conseil fédéral, lequel la délègue au DFI, se retrouve *de facto* entre les mains des services soumis à l'obligation d'archivage. De plus, la procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est trop lourde, notamment en raison de sa longueur et du risque financier pour les personnes souhaitant effectuer la recherche.

Dans les deux cas, l'évaluation propose de renforcer le principe du contrôle indépendant. S'agissant de la procédure de consultation, la procédure de médiation selon le modèle de la LTrans pourrait être reprise. Au vu des liens croissants entre la procédure d'accès prévue par la LTrans et la consultation au sens de la LAr, ce rôle pourrait être assigné au PFPDT. Cette même instance pourrait également examiner les délais de protection prolongés. Un organe de contrôle à bas seuil de ce type créerait également une transparence publique sur l'application de la LAr et offrirait la possibilité de développer une jurisprudence qui permettrait d'assurer la continuité et l'uniformité dans l'application du droit. Pour garantir la facilité d'accès de la procédure, les décisions susceptibles de recours doivent également être gratuites. Dans la même logique, il convient de s'assurer que la possibilité de faire appel des décisions négatives puisse être appliquée à tous les services soumis à la LAr. Il convient donc d'examiner si les exceptions actuelles au droit d'exiger une décision sujette à recours, telles qu'elles existent actuellement pour le Parlement, le Tribunal fédéral et la Banque nationale, sont justifiées.

R13 – Contrôle des délais de protection prolongés : *la détermination de délais de protection prolongés sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants est soumise au contrôle d'un organisme aussi indépendant que possible des services versants.*

R14 – Publication des justifications : *les raisons invoquées par le service versant pour justifier la prolongation du délai de protection sont publiées. Lorsque des documents soumis à un délai de protection font l'objet de recherches en ligne, des informations sont fournies sur le type de délai de protection et la justification spécifique est indiquée.*

R30 – Procédure de médiation : *une procédure à faible seuil d'accès est à l'étude pour résoudre les conflits relatifs à la consultation des documents versés aux archives – le cas échéant sur le modèle de celle de la LTrans.*

R31 – Examen des dérogations à la procédure de recours : *il convient d'examiner si les dérogations à la procédure de recours telles qu'elles existent pour les services soumis aux dispositions de la LAr, mais pas de la PA, sont justifiées ; dans la négative, elles devront être supprimées.*

R33 – Gratuité des décisions sujettes à recours : *les décisions sujettes à recours doivent être gratuites.*

Principe directeur 4 : Tirer les conséquences du changement de paradigme induit par la consécration du principe de la transparence (chapitre 13)

Le principe de la transparence concerne dans un premier temps principalement les documents LTrans, dont le nombre dans les Archives fédérales va considérablement augmenter. En outre, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en raison de la ratification par la Suisse de la Convention d'Aarhus, l'abandon du principe du secret au profit d'un droit d'accès élargi aux documents publics ne s'applique plus nécessairement aux seuls documents LTrans. Cela remet en question plusieurs éléments de l'approche de la LAr en matière de consultation, notamment la libre appréciation de l'autorité qui examine les demandes de consultation, la présomption de secret associée aux délais de protection et partant, la charge pour le demandeur de prouver que son intérêt prime l'intérêt de protection, ou encore l'unité du dossier (voir ci-dessous).

L'évaluation propose plusieurs mesures permettant de tenir compte de cette évolution. Il convient en premier lieu de clarifier sur le plan législatif la loi à appliquer à la consultation des documents LTrans archivés. Trois options sont envisageables : premièrement, la procédure d'accès définie par la LTrans demeure applicable ; deuxièmement, la procédure de consultation selon la LAr devient applicable ; troisièmement enfin, le principe de la loi la plus favorable à l'accès est applicable ; cette dernière option est celle qui, aujourd'hui déjà, a la faveur des Archives fédérales, de l'Office fédéral de la justice et du PFPDT. Un jugement définitif sur les trois variantes n'est pas possible dans l'état actuel des connaissances. Il ressort d'une comparaison juridique que la LTrans semble être globalement plus favorable pour la consultation de documents individuels, mais une généralisation n'est pas possible. Pour sa part, la procédure LAr, qui permet d'imposer des charges, offre une grande souplesse dans le traitement des demandes volumineuses.

Une harmonisation des accès à tous les documents – LTrans ou non – pourrait être pertinente afin de limiter le problème induit par l'application de deux lois différentes. À la lumière des développements juridiques susmentionnés, il en résulterait probablement un alignement des principes de la LAr sur ceux de la LTrans. L'évaluation recommande donc également de procéder à une analyse de fond de la notion de consultation contenue aux art. 9 à 13 LAr pour en déterminer la licéité et, le cas échéant, l'adapter aux évolutions juridiques. Pour compléter ces propositions, il est recommandé aux Archives fédérales d'informer les utilisateurs des possibilités d'accès que prévoit la LTrans. Une analyse plus approfondie de cette thématique complexe sera probablement nécessaire.

R42 – Coordination LAr-LTrans : le législateur détermine expressément la législation à appliquer pour la consultation de documents LTrans archivés pendant le délai de protection. Les options envisageables sont la LAr, la LTrans et le principe de la loi la plus favorable. La possibilité de consulter des dossiers complets moyennant des charges, telle qu'elle est prévue dans la LAr, doit impérativement être conservée aussi pour les dossiers contenant des documents LTrans, de même que le principe de gratuité.

R43 – Harmonisation LAr-LTrans : la possibilité d'harmoniser les obstacles matériels à la consultation et le droit de procédure entre la LAr et la LTrans est à l'étude.

R27 – Suppression de la disposition potestative de l'art. 13 LAr : la disposition potestative de l'art. 13 LAr sera supprimée lors de la prochaine révision de la loi.

R44 – Vérifier le concept de consultation en vertu de la LAr : la légalité du concept de consultation défini aux art. 9 à 13 LAr est contrôlée à la lumière de la LTrans, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des engagements de la Suisse dans le cadre de la Convention d'Aarhus ; le cas échéant, le texte de loi est adapté à ces évolutions.

R45 – Clarifications approfondies : les points cités dans les recommandations R42 à R44 ci-dessus sont éclaircis de manière approfondie. Outre l'expertise juridique nécessaire, ce travail prend en compte également les expériences pratiques recueillies dans les cantons et dans d'autres pays.

R46 – Informer de l'accès selon la LTrans : les Archives fédérales informent activement les utilisateurs des possibilités d'accès en vertu de la LTrans et des différences par rapport à la procédure de consultation au sens de la LAr.

Principe directeur 5 : S'écarter du principe de l'indivisibilité du dossier lorsque le droit d'accès est en jeu (section 14.1)

Le dossier en tant qu'unité de gestion de l'information et des archives continuera à jouer un rôle primordial à l'avenir. En effet, de nombreux utilisateurs souhaiteront, encore et toujours, consulter l'ensemble des documents rassemblés sur une affaire donnée dans leur contexte. De surcroît, quand bien même la numérisation progresse de jour en jour, l'indexation des archives au niveau du document est loin d'être garantie, notamment en raison des coûts élevés qu'elle engendre.

Toutefois, la nécessité vraisemblablement croissante de s'écarter du principe l'indivisibilité du dossier – sans pour autant l'abandonner complètement – devrait être satisfaite dans la mesure où les possibilités techniques et la charge de travail le permettent. Premièrement, les Archives fédérales et certains services versants dérogent déjà au principe dans des cas exceptionnels. Deuxièmement, la reprise des réflexions relatives à un registre central pour les documents administratifs fédéraux doit être prise en compte. Il s'agit d'une liste exhaustive des documents accessibles conformément à la LTrans. Si une telle liste est établie pour les documents dans leur cycle de vie actif, alors il conviendra de veiller à éviter la perte de ces informations au moment de l'archivage. Troisièmement, comme mentionné ci-avant, les développements juridiques remettent en question l'unité du dossier, qui peut entraver la mise en œuvre du droit d'accès en raison du « veto du document le plus digne de protection ».

L'évaluation recommande une approche par étapes. Dès aujourd'hui, les dérogations au principe de l'unité du dossier (si seuls quelques documents sensibles empêchent la consultation, ou si seuls des documents individuels sont demandés) doivent être communiquées officiellement et de manière transparente. Sur le principe, le respect

systematique de la primauté de la LTrans pour les documents LTrans archivés nécessite de toute façon de s'écarter de l'unité du dossier. À moyen et à long terme, il convient d'utiliser les possibilités offertes par la gestion électronique de l'information afin que les documents archivés puissent être rendus accessibles, dans la mesure du possible, par le biais des métadonnées au niveau du document. Ce paquet de mesures est accompagné d'une clarification juridique visant à déterminer dans quelle mesure le principe du dossier en tant que plus petite unité pour l'indexation des archives et pour les procédures de consultation doit et peut continuer à être appliqué.

Si l'indexation au niveau du document ne semble pas réalisable à court terme, le niveau du sous-dossier est potentiellement prometteur pour l'archivage. Premièrement, il permettrait de verser et de rendre accessibles des dossiers qui s'étendent sur une longue période de manière échelonnée. Deuxièmement, un transfert des métadonnées des sous-dossiers vers les archives pourrait permettre de mieux cibler les recherches et la consultation. Cette approche pourrait aussi atténuer le problème du « veto du document le plus digne de protection » et réduire la charge de travail nécessaire à l'examen des demandes de consultation. Toutefois, il convient d'examiner au préalable si les avantages d'un archivage et d'une mise en valeur au niveau des sous-dossiers justifient l'effort à fournir.

R47 – Unité du dossier et LTrans : *les Archives fédérales informent activement, en particulier les utilisateurs et les services tenus de proposer leurs documents, de la possibilité de déroger si besoin au principe de l'unité du dossier pour la remise de documents LTrans.*

R48 – Exceptions à l'unité du dossier : *les services soumis à l'obligation d'archivage et les Archives fédérales dérogent au principe de l'unité du dossier si seuls des documents individuels sensibles doivent être retirés d'un dossier pour être consultés ou si seuls des documents individuels non dignes de protection sont demandés. Cette possibilité est communiquée de manière transparente.*

R49 – Accès aux documents LTrans : *si, après l'archivage, l'accès aux documents LTrans doit être équivalent à celui qui existait auparavant (cf. recommandation R42 – Coordination LAr-LTrans), alors il est dérogé au principe de l'unité du dossier pour leur publication.*

R50 – Analyse coûts-avantages relative aux sous-dossiers : *la possibilité de verser également des sous-dossiers et d'étendre l'indexation à ce niveau est étudiée. Les coûts et les avantages pour toutes les parties concernées (utilisateurs, services versants, Archives fédérales) doivent être pesés.*

R51 – Potentiel d'indexation au niveau des documents : *la manière dont le potentiel de la gestion électronique de l'information peut être exploité à moyen et long terme pour améliorer l'indexation des informations archivées (également) au niveau des documents est étudiée.*

R52 – Clarification juridique : *une analyse est conduite afin de déterminer si des modifications d'ordre juridique sont nécessaires pour permettre de déroger au principe du dossier en tant que plus petite unité d'archivage.*

15.3.3 Champ d'application de la LAr et archivage autonome

Principe directeur 6 : Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr (chapitre 4)

Les ambiguïtés de la loi et les lacunes d'archivage qui en résultent dans l'exécution des tâches fédérales nuisent à la traçabilité de l'action publique. Elles ne devraient donc plus être acceptées.

Premièrement, l'évaluation recommande une clarification des bases légales, en veillant à ce que le champ d'application de l'archivage soit coordonné avec la 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. Certes, établir un répertoire exhaustif de tous les services qui établissent des documents potentiellement dotés d'une valeur archivistique est probablement illusoire. Néanmoins, toute tentative de dresser un inventaire, même incomplet, des entités auxquelles sont confiées des tâches d'exécution représenterait une amélioration significative par rapport à la situation actuelle. L'identification des services tenus de procéder à l'archivage de leurs documents pourrait être réalisée dans un deuxième temps sur la base de la pertinence de leurs tâches. En outre, l'obligation d'archivage devrait, à l'avenir, être systématiquement incluse dans le mandat lorsque des tâches fédérales sont transférées à des tiers. Enfin, la question se pose de savoir si la gratuité de l'archivage aux Archives fédérales pourrait accroître la volonté d'archivage des organismes extérieurs à l'administration fédérale. La gratuité renforcerait également le principe de l'égalité de traitement entre les entités soumises à la loi, puisque les services tenus de proposer leurs documents ne rémunèrent pas les Archives fédérales pour leurs services. Toutefois, la charge de travail supplémentaire qui incomberait aux Archives fédérales ne devrait pas se faire au détriment des autres tâches qui lui sont confiées, mais devrait être assurée en plus.

R1 – Clarifier le rapport avec la LOGA : la LAr se fonde sur la LOGA pour définir l'administration fédérale dans le champ d'application. Les listes correspondantes dans l'annexe de l'OLAr sont mises à jour ou renvoient, pour l'administration fédérale décentralisée, à l'annexe de l'OLOGA (le cas échéant avec une liste d'exceptions).

R2 – Inventaire : les Archives fédérales ou un autre service dressent un inventaire aussi complet que possible des personnes de droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution sont déléguées.

R3 – Intégrer l'archivage : lorsque de nouvelles tâches de la Confédération sont déléguées à des tiers ou lorsque des tâches déjà déléguées sont adaptées, l'archivage selon les principes de la LAr doit être pris en compte dans le mandat.

R4 – Coûts du versement : la possibilité de ne pas facturer de frais aux services soumis à la LAr qui, selon la législation actuelle, doivent ou peuvent archiver eux-mêmes leurs documents lorsqu'ils choisissent de verser leurs documents aux Archives fédérales, est étudiée.

Principe directeur 7 : Accorder plus d'attention à l'archivage autonome (chapitre 12)

Les pratiques d'archivage développées par les services qui archivent eux-mêmes leurs documents ne répondent pas toujours aux conditions, certes vaguement formulées, posées par la loi et concrétisées par les Archives fédérales. Ce fossé entre le cadre normatif et la réalité doit être comblé, car le volume de documents concernés par l'archivage autonome est loin d'être négligeable. Il appartient au pouvoir politique de décider dans quelle mesure davantage de ressources doivent être mises à la disposition des acteurs et/ou de renforcer le pouvoir d'intervention des Archives fédérales (voir également 15.3.4). De même, il serait judicieux de préciser juridiquement ce que l'on attend des services qui archivent eux-mêmes leurs documents, ce qui permettrait de limiter les conflits entre les Archives fédérales et ces entités. De manière générale, ces précisions se rapportent à la concrétisation des obligations résultant des principes de la LAr, et en particulier la gestion des affaires, mais aussi à la distinction à opérer entre les activités soumises à l'archivage et celles qui ne le sont pas.

R36 – Exigences en matière d'archivage autonome : *il est impératif de combler le fossé entre les exigences en matière d'archivage autonome, largement explicitées par les Archives fédérales, et leur mise en œuvre. La question de savoir si davantage de ressources doivent être mises à disposition (des Archives fédérales ou des services) à cet effet ou si le pouvoir d'intervention des Archives fédérales doit être renforcé appelle une décision d'ordre politique.*

R37 – Clarification juridique de l'archivage autonome : *il convient d'examiner dans quelle mesure les aspects suivants de l'archivage autonome peuvent être définis plus précisément dans la LAr et dans l'OLAr : les obligations résultant des principes de la loi ; la délimitation, à l'attention des services autonomes et des autres acteurs extérieurs à l'administration auxquels des tâches fédérales ont été déléguées, entre les activités qui sont soumises à l'archivage et celles qui ne le sont pas.*

R38 – Norme minimale en matière de gestion des affaires : *il y a lieu d'examiner l'introduction, pour les services qui archivent eux-mêmes leurs documents, d'une norme minimale de portée générale en matière de gestion des affaires applicable indépendamment de l'archivage.*

15.3.4 Rôle et position des Archives fédérales

Principe directeur 8 : Repenser la relation entre les Archives fédérales et les organismes soumis à l'archivage obligatoire (section 14.3)

Afin de garantir le respect des dispositions légales en matière de gestion de l'information et de versement des dossiers à la fois par les services tenus de proposer leurs documents et par les entités procédant à un archivage autonome, le législateur prévoit actuellement un mélange de responsabilité individuelle des organismes soumis à l'obligation d'archivage et de possibilités de contrôle par les Archives fédérales. En raison d'expériences pas toujours positives, une clarification des rôles s'impose.

Il convient d'examiner si la responsabilité individuelle des services 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 (renforcement des instruments de surveillance) et, partant, de compétences plus étendues dans la définition des normes d'archivage. Dans les deux cas, il convient de s'assurer que les Archives fédérales soient dotées de ressources suffisantes pour remplir le mandat qui leur est assigné.

R54 – Responsabilité individuelle et contrôle : la nécessité de renforcer soit la responsabilité individuelle des services tenus d'archiver leurs documents soit le pouvoir d'intervention des Archives fédérales en matière de gestion de l'information et de versement des dossiers ainsi que pour l'archivage autonome, est clarifiée.

15.3.5 Numérisation croissante

Principe directeur 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. Il est en outre présumé que les informations enregistrées sur les actions administratives sont généralement disponibles sous la forme de documents qui sont classés dans des dossiers, qui à leur tour peuvent être clairement localisés dans les systèmes de classement. L'archivage s'entend comme le transfert physique de ces documents aux Archives fédérales, qui est également associé à une cession de souveraineté sur ceux-ci (accès restreint, plus de modification). L'introduction des systèmes GEVER a conduit à une transposition de ces principes de base dans le monde numérique. Comme décrit dans les différentes étapes du processus d'archivage, cette forme de numérisation représente un certain nombre de défis ponctuels. Des optimisations sont possibles dans le cadre de ce modèle, à l'instar de l'utilisation systématique des systèmes GEVER par les collaborateurs ou de la mise à disposition prévue d'une interface dédiée au versement des documents.

Toutefois, il n'est pas certain que ce modèle puisse perdurer sans une refonte plus conséquente. Aujourd'hui déjà, l'archivage des applications spécialisées et des bases de données, largement utilisées au sein de l'administration, pose problème. Leur versement aux archives paraît souvent fastidieux voire, dans certains cas, compromis, car même si les données ne sont plus modifiées, il peut arriver qu'elles soient encore utilisées en permanence. L'obligation légale de versement des documents, qui prévoit que ceux-ci doivent être proposés lorsqu'ils ne sont plus nécessaires en permanence (art. 6 LAr), ne peut dès lors plus s'appliquer. De plus, les moyens de consultation de ces données ne sont pas des plus conviviaux. Les Archives fédérales et l'administration fédérale devraient donc concevoir ensemble de nouvelles formes et de nouveaux modèles d'archivage, mieux adaptés à ce type

de données et, dans la mesure du possible, conviviaux. Dans le cas contraire, des parties importantes de l'action administrative risquent de rester en dehors du processus d'archivage.

R53 – Évaluer de nouveaux modèles d'archivage : les Archives fédérales et les services compétents de l'administration fédérale procèdent à une analyse de fond pour définir les évolutions du modèle d'archivage susceptibles de contribuer à surmonter les difficultés actuelles inhérentes à l'archivage des bases de données et des applications spécialisées. Le point de vue des utilisateurs est toujours pris en compte.

15.4 Recommandations complémentaires

Outre les principaux défis et principes directeurs décrits ci-dessus, d'autres constats ont été dressés pour lesquels il ressort de l'évaluation qu'il est nécessaire de procéder à des ajustements ou, du moins, d'examiner des possibilités d'amélioration. Ces recommandations complémentaires sont reproduites ci-dessous dans l'ordre du processus d'archivage et brièvement commentées.

Gestion de l'information (chapitre 5)

►Revoir l'offre de formation

Si les formations proposées par les Archives fédérales en matière de gestion de l'information sont bien notées par les services tenus de proposer leurs documents, elles sont surtout utilisées par des spécialistes et non, comme le prévoient les Archives fédérales, à large échelle. Une offre plus restreinte, notamment dans le domaine des formations, pourrait peut-être être suffisante pour atteindre les objectifs.

R5 – Vérifier l'offre de formation : les Archives fédérales examinent si la focalisation sur la formation des spécialistes au sein de l'administration fédérale serait suffisante et déterminent les formats adéquats pour cette formation.

Verser les documents (chapitre 7)

► Rappeler le versement

En théorie, le système d'archivage des Archives fédérales permettrait de connaître la date du dernier versement d'un service tenu de proposer ses documents. Elles pourraient ainsi rappeler aux services leur obligation de proposer des documents et attirer leur attention sur le fait qu'ils sont responsables de la gestion de leurs documents numériques. Toutefois, les Archives fédérales n'effectuent pas de rappels, la responsabilité de proposer leurs documents dans les délais relevant des différents services fédéraux.

R7 – Rappeler le versement : les Archives fédérales évaluent la faisabilité d'aider les offices à respecter les délais de versement en leur envoyant un rappel après un certain temps et en leur proposant leur soutien.

► *Tenir compte de l'archivage pour les nouvelles applications spécialisées*

Le versement de fonds gérés en dehors des systèmes GEVER est bien souvent un processus fastidieux. Le problème de la charge de travail, qui se pose de manière particulièrement aigüe pour le versement d'applications spécialisées, est intrinsèquement lié aux caractéristiques de ces applications. En cas de retard dans le versement, les documents risquent de ne plus être lisibles au moment de l'archivage. Les ressources nécessaires lors du premier versement peuvent être réduites si les services tenus de proposer leurs documents réfléchissent déjà à l'archivage lors de l'introduction de nouvelles applications spécialisées et intègrent éventuellement les modules d'archivage ou les interfaces de versement nécessaires.

R9 – Prévoir l'archivage dans les applications spécialisées : des mesures pour garantir la conception et la réalisation d'instruments pour l'archivage de données pertinentes pour les affaires lors du développement de nouvelles applications spécialisées sont étudiées.

Garantir la conservation et la sécurité des archives – aspects particuliers (chapitre 8)

► *Examiner le concept de protection pour les documents numériques classifiés conservés aux Archives fédérales*

Certains services ne confient pas de données classifiées aux Archives fédérales parce qu'ils estiment que leur protection n'y est pas garantie ou parce qu'ils considèrent que le nombre de personnes autorisées à accéder aux données est trop important (en principe, les collaborateurs des Archives fédérales ont un droit d'accès). Leurs réticences s'expliquent principalement par le fait que les Archives fédérales n'archivent pas encore ces documents sous forme chiffrée. En conséquence, ces services enfreignent actuellement, au moins potentiellement, les délais de versement prescrits. Comme les documents qui n'ont pas été versés ne sont pas accessibles pour la recherche à l'aide d'outils de recherche ou pour consultation au sens de la LAr, ces pratiques constituent une entrave à la transparence

R10 – Protection des documents classifiés : la protection des documents classifiés numérisés qui sont archivés doit être revue et, si nécessaire, améliorée. La classification des documents qui ne sont plus requis de manière permanente ne doit plus entraîner de retard de versement ou d'autres restrictions d'accès.

Déterminer les délais de protection (chapitre 9)

► *Optimiser la détermination des délais de protection*

La marge d'interprétation en matière de détermination des délais de protection prolongés au sens de l'art. 12, al. 1, LAr est considérable, ce alors que les services versants bénéficient d'une grande autonomie et qu'un manque de transparence entoure les motifs concrets de ces délais de protection prolongés. Cela permet des prolongations potentiellement incohérentes et disproportionnées des délais de protection, favorise la méfiance des utilisateurs des

Archives fédérales et affaiblit la légitimité des délais de protection prolongés eux-mêmes. En outre, les enseignements tirés des procédures de consultation ne sont que très peu exploités pour questionner les délais de protection existants. Limiter leur durée au strict nécessaire est dans l'intérêt de tous les services, car cela permet d'éviter des procédures de consultation inutiles.

R11 – Réduire les marges d'interprétation : les services fédéraux concernés examinent dans quelle mesure l'harmonisation et la concrétisation des critères de protection des intérêts publics et privés dans les domaines de la protection des informations (classification), du principe de transparence et de l'archivage sont possibles et utiles.

R12 – Tirer les enseignements des procédures de consultation : la faisabilité d'un monitoring des autorisations d'accès, qui permettrait d'obtenir des indications sur le besoin réel de protection des informations archivées, est évaluée.

► *Exempter les personnes faisant une demande de l'obligation de fournir des preuves (art. 9, al. 2, LAr)*

Comme déjà décrit ci-avant, la notion même de l'unité du dossier ne permet pas d'appliquer le principe selon lequel les documents déjà dans le domaine public doivent rester librement accessibles. En outre, l'expérience montre que l'obligation faite au demandeur de prouver que les documents étaient déjà consultables au sens de l'art. 9, al. 2, LAr, n'est pas réaliste. Il semble acceptable qu'à l'avenir, les services soumis à l'obligation d'archivage signalent au préalable le caractère public des documents (voir aussi la thématique Unité du dossier).

R15 – Supprimer l'obligation de fournir des preuves : la personne qui fait la demande est libérée de la charge de prouver que les documents étaient accessibles au public avant leur archivage.

Garantir l'accès aux archives (chapitre 10)

► *Tenir compte des besoins des utilisateurs alors que l'accès numérique devient la norme*

Les utilisateurs souhaitent que, même une fois l'accès en ligne aux Archives fédérales devenu réalité, l'accès sur place reste possible, et demandent à pouvoir continuer de bénéficier de conseils professionnels, la recherche d'archives étant une tâche exigeante. L'information relative aux documents susceptibles d'être absents du catalogue en ligne (documents visés à l'art. 11 LAr) pourrait être améliorée.

R16 – Tenir compte des besoins des utilisateurs : les Archives fédérales tiennent compte des besoins d'assistance de l'administration fédérale et des utilisateurs externes pour la recherche en ligne et sur place et aménagent leur offre en conséquence.

R17 – Non-exhaustivité du catalogue en ligne : les Archives fédérales informent les utilisateurs en toute transparence de l'absence dans le catalogue en ligne des documents faisant l'objet d'une protection prolongée en application de l'art. 11 LAr.

► *Numériser et traiter les données personnelles sensibles*

Les Archives fédérales limitent actuellement les recherches en ligne en raison d'un manque d'information sur l'éventuelle présence de données personnelles sensibles dans les documents eux-mêmes ou dans leurs instruments de recherche. Les documents soumis à un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 11, al. 1, LAr peuvent uniquement faire l'objet d'une recherche dans un catalogue local, même si la majorité des instruments de recherche ne contiennent pas de données personnelles sensibles. Pour sa part, la recherche plein texte dans des documents archivés numériquement n'est autorisée qu'après 50 ans, certains dossiers contenant des données personnelles sensibles (le texte intégral devient un instrument de recherche).

Exclure de la recherche plein texte en ligne des dossiers dont le délai de protection standard de 30 ans est échu réduit de manière substantielle les avantages en matière de recherche offerts par la numérisation. C'est pourquoi il conviendrait de tout mettre en œuvre, lors de versements futurs, pour enregistrer dans les métadonnées les informations relatives à la présence ou à l'absence de données personnelles sensibles, afin qu'il soit possible de tirer pleinement parti du potentiel de la recherche en ligne. Lors de l'attribution des métadonnées, il faudrait également éviter autant que possible que les instruments de recherche eux-mêmes ne deviennent sensibles.

Si ces conditions peuvent être remplies, le délai de protection des archives contenant des données personnelles sensibles ne dépendra plus de la question de savoir si ces archives sont classées selon des noms de personnes, mais de réflexions relatives à la durée de protection réellement requise dans chaque cas d'espèce. Au vu de ce qui précède, il est recommandé de réexaminer l'art. 11, al. 1, LAr sous deux angles, celui du critère du « classement selon des noms de personnes », mais aussi celui de l'invariabilité du délai de protection de 50 ans.

Pour ce qui est des fonds déjà versés auxquels l'art. 11 LAr ne s'applique pas, il serait souhaitable que les informations manquantes relatives aux données personnelles sensibles qu'ils pourraient contenir soient ajoutées *a posteriori*. Le délai de protection de ces fonds pourrait alors être réglementé de la même manière que celui des fonds nouvellement versés. Il n'a pas été possible d'établir dans le cadre de l'évaluation si cette entreprise de rectification était réaliste et le cas échéant dans quel laps de temps elle pourrait être menée à bien. Si une telle rectification n'est pas envisageable, les fonds déjà versés pourraient continuer de requérir une règle d'accès calquée sur la règle en vigueur.

Enfin, il conviendrait également de préciser comment il sera possible à l'avenir de faire, dans le respect de la protection des données, des recherches dans des documents qui doivent rester exclus du catalogue en ligne en raison de la présence de données personnelles sensibles dans les instruments de recherche.

R18 – Métadonnées relatives à l'art. 11 LAr : il importe de s'assurer que les métadonnées des fonds versés à l'avenir aux archives contiennent, du moins à l'échelon du dossier, des

informations fiables sur la présence de données personnelles sensibles, tant dans le contenu que dans les métadonnées elles-mêmes.

R19 – Reconsidérer le critère de protection de l'art. 11, al. 1, LAr : il y a lieu d'examiner si le délai de protection des documents contenant des données personnelles sensibles peut à l'avenir être défini en fonction de la durée de protection requise pour les documents concernés, au lieu de continuer de dépendre de la question du classement selon des noms de personnes. L'utilisation des fonds déjà versés aux archives peut nécessiter une réglementation distincte si une indexation analogue à celle préconisée dans la R18 n'est pas possible.

R20 – Recherche dans les instruments de recherche : les Archives fédérales examinent le moyen d'effectuer des recherches conformes au droit dans des documents dont les instruments de recherche contiennent des données personnelles sensibles.

Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection (chapitre 11)

► Optimiser le processus d'examen des demandes et de consultation

La collaboration avec les Archives fédérales en matière d'examen des demandes de consultation est dans l'ensemble satisfaisante du point de vue des services versants. Les utilisateurs se plaignent de la longueur excessive de la procédure de traitement et déplorent le manque d'échanges avec les services versants. Une communication avec les services favoriserait la compréhension mutuelle. La procédure de consultation pourrait par ailleurs être allégée s'il était possible d'examiner rapidement les documents pour avoir une idée de leur contenu avant de les exploiter. Il conviendrait d'envisager soit un examen du dossier par les Archives fédérales, soit, si nécessaire, la création d'une catégorie particulière de demande qui permettrait simplement d'inspecter les documents, sans les exploiter. La personne pourrait dans un second temps demander une autorisation à cette fin.

R21 – Éviter les longs temps d'attente : les Archives fédérales et les services versants examinent et prennent des mesures pour éviter que le traitement des demandes de consultation ne s'étale sur plusieurs mois.

R22 – Échange d'informations : les Archives fédérales autorisent les parties à échanger – si elles le souhaitent – des informations entre elles, transmettent au demandeur le motif du rejet de sa demande avec l'accord du service versant et communiquent sur ces pratiques.

R23 – Faciliter l'inspection du contenu des dossiers : il sera examiné s'il est possible de simplifier la procédure afin d'inspecter brièvement le contenu des dossiers (examen rapide du contenu par les Archives fédérales ou procédure en deux étapes).

► Promouvoir une évaluation uniforme des demandes de consultation

S'agissant des demandes d'accès aux documents impliquant la protection d'intérêts publics ou privés (art. 12 LAr), il existe une marge d'appréciation importante, alors que les efforts de

coordination et d'harmonisation sont faibles. Autant de facteurs qui concourent à l'hétérogénéité des décisions et à une prise en compte non proportionnée des intérêts, ainsi qu'à la méfiance des utilisateurs des Archives fédérales. La question a été soulevée de l'interprétation du principe énoncé à l'art. 13, al. 2 LAr, selon lequel « l'autorisation est accordée, aux mêmes conditions, à toutes les personnes qui en font la demande ». Au moins un service applique le principe « une fois libéré = toujours libéré » (« access to one – access to all »), tandis que d'autres se réfèrent aux décisions antérieures à titre purement indicatif, mais examinent toujours la demande à la lumière de la justification spécifique fournie. Des améliorations seraient possibles si les Archives fédérales communiquaient plus activement sur les principes généraux et si elles veillaient à ce que les services compétents soient systématiquement informés des décisions antérieures sur les mêmes dossiers.

R24 – Application du principe d'égalité des conditions de traitement accordées, au sens de la LAr : la pratique en vigueur selon laquelle une autorisation de consultation est systématiquement délivrée pour les documents dont la consultation a déjà été autorisée ne correspond pas au principe d'égalité des conditions de traitement accordées énoncé dans la LAr. Il convient donc de renoncer à cette pratique.

R25 – Mission d'information des Archives fédérales : les Archives fédérales transmettent aux demandeurs et aux services des informations transparentes et d'actualité sur les principes généraux applicables pour l'examen des demandes, p. ex. au moyen d'un mémento (égalité des conditions de traitement des demandes, gestion des co-rapports, limites de l'unité du dossier, etc.).

R26 – Prise en compte des décisions antérieures : si les services ne sont pas en mesure d'accéder par eux-mêmes aux décisions antérieures concernant un dossier donné, les Archives fédérales leur communiquent ces informations.

R29 – Information sur les charges : les Archives fédérales informent les services versants et les demandeurs sur le sens et le but des charges, et établissent une liste d'exemples de charges conformes au droit.

► Concilier la loi et les pratiques parfois divergentes

Deux configurations spécifiques où les exigences légales ne sont pas respectées dans la pratique ont été observées : premièrement, s'agissant des recherches qui ne portent pas expressément sur des personnes dans des documents soumis à un délai de protection prolongé en vertu de l'art. 11, al. 1, LAr, il incombe au département et non au service versant de se prononcer sur les demandes de consultation (art. 11, al. 3, LAr). En outre, l'art. 13, al. 1, LAr ne prévoit pas de demandes de consultation pour des documents protégés en vertu de l'art. 12, al. 2 (protection sur la base d'intérêts privés ou publics de documents individuels au lieu de catégories entières). Il conviendrait ici d'harmoniser la pratique et la législation.

La pratique informelle du « réexamen », qui constitue en fait une révocation, devrait également être formalisée si elle doit se poursuivre. Ainsi, lorsqu'une demande de consultation est rejetée, les Archives fédérales autorisent le demandeur à réitérer sa requête, et au service compétent à revoir sa position, ce sans avoir à emprunter la voie complexe du recours juridique. Un ancrage formel permettrait de garantir un accès équitable à la révocation à tous les utilisateurs des Archives fédérales.

R28 – Législation et pratique : si les demandes de consultation de documents couverts par le délai de protection prolongé en vertu de l'art. 11, al. 1, LAr, pour des recherches ne portant pas explicitement sur des personnes, et de documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2 doivent être examinées selon la même procédure que celle appliquée pour les autres demandes, il convient d'adapter l'art. 11, al. 3, LAr et l'art. 13, al. 1, LAr ou d'abandonner les pratiques allant à l'encontre des dispositions légales.

R32 – Révocation : si elle continue d'être appliquée, la possibilité de révocation de la décision (réexamen de la demande) doit être inscrite explicitement dans la LAr.

► *Améliorer l'information aux personnes concernées*

Les Archives fédérales proposent un accompagnement professionnel et complet aux personnes qui souhaitent avoir accès aux documents contenant des données qui les concernent. Dans la mesure où il n'est pas certain que les personnes concernées connaissent les limites des recherches qu'elles peuvent effectuer en toute autonomie, il serait souhaitable que cette information soit diffusée de façon plus ciblée. Il convient de donner une interprétation restrictive de la dérogation à l'information des personnes concernées (compatibilité avec une gestion administrative rationnelle, art. 15, al. 2, LAr), qui vise à protéger les Archives fédérales d'une surcharge. L'idée est d'empêcher que le droit d'accès aux données personnelles soit contourné.

R34 – Information des personnes concernées : les personnes qui recherchent des documents les concernant dans les Archives fédérales sont avisées de façon appropriée sur le site des Archives fédérales des limites de la recherche.

R35 – Dérogation à l'information des personnes concernées : les Archives fédérales donnent une interprétation restrictive de la dérogation au droit à l'information des personnes concernées (art. 15, al. 2, LAr) et tiennent dans tous les cas compte des intérêts du demandeur et non pas uniquement de la compatibilité avec une gestion rationnelle des documents.

Archivage autonome (chapitre 12)

► *Garantir une norme minimale d'accès définie par la loi*

Les possibilités d'accès aux fonds d'archives des services qui archivent eux-mêmes leurs documents sont variables, ce qui est compréhensible compte tenu de leur hétérogénéité.

Cependant, ces derniers ne se conforment pas tous systématiquement à la norme légale minimale. Il convient d'y remédier.

R39 – Accès en cas d'archivage autonome : les services qui archivent de manière autonome accordent le libre accès à leurs instruments de recherche.

R40 – Information sur les moyens de recours : les services qui archivent eux-mêmes leurs documents assortissent le refus opposé à une demande de consultation d'une information sur les moyens de recours.

R41 – Imposer l'accès : les Archives fédérales exigent des services qui archivent eux-mêmes leurs documents le respect de la norme légale minimale en matière d'accès.

Annexe 1: Recommandations

Chapitre 4 – Champ d'application de la LAr

- **R1 – Clarifier le rapport avec la LOGA :** la LAr se fonde sur la LOGA pour définir l'administration fédérale dans le champ d'application. Les listes correspondantes dans l'annexe de l'OLAr sont mises à jour ou renvoient, pour l'administration fédérale décentralisée, à l'annexe de l'OLOGA (le cas échéant avec une liste d'exceptions).
- **R2 – Inventaire :** les Archives fédérales ou un autre service dressent un inventaire aussi complet que possible des personnes de droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution sont déléguées.
- **R3 – Intégrer l'archivage :** lorsque de nouvelles tâches de la Confédération sont déléguées à des tiers ou lorsque des tâches déjà déléguées sont adaptées, l'archivage selon les principes de la LAr doit être pris en compte dans le mandat.
- **R4 – Coûts du versement :** la possibilité de ne pas facturer de frais aux services soumis à la LAr qui, selon la législation actuelle, doivent ou peuvent archiver eux-mêmes leurs documents lorsqu'ils choisissent de verser leurs documents aux Archives fédérales, est étudiée.

Chapitre 5 – Gestion de l'information

- **R5 – Vérifier l'offre de formation :** les Archives fédérales examinent si la focalisation sur la formation des spécialistes au sein de l'administration fédérale serait suffisante et déterminent les formats adéquats pour cette formation.
- **R6 – Garantir l'assurance qualité de la gestion de l'information :** l'assurance qualité pour la mise en œuvre de la gestion de l'information dans la pratique des services tenus de proposer leurs documents doit être garantie sous une forme appropriée (variantes combinables : contrôle par les Archives fédérales, autocontrôle par les services tenus de proposer leurs documents, évaluation).

Chapitre 7 – Verser les documents

- **R7 – Rappeler le versement :** les Archives fédérales évaluent la faisabilité d'aider les offices à respecter les délais de versement en leur envoyant un rappel après un certain temps et en leur proposant leur soutien.
- **R8 – Résorber les « fonds dormants » :** le lancement d'un projet spécial de mise en conformité visant à accélérer le versement des fonds analogiques dormants de l'administration fédérale est examiné.
- **R9 – Prévoir l'archivage dans les applications spécialisées :** des mesures pour garantir la conception et la réalisation d'instruments pour l'archivage de données pertinentes pour les affaires lors du développement de nouvelles applications spécialisées sont étudiées.

Chapitre 8 – Garantir la conservation et la sécurité des archives – aspects particuliers

- ***R10 – Protection des documents classifiés*** : la protection des documents classifiés numérisés qui sont archivés doit être revue et, si nécessaire, améliorée. La classification des documents qui ne sont plus requis de manière permanente ne doit plus entraîner de retard de versement ou d'autres restrictions d'accès.

Chapitre 9 – Déterminer les délais de protection

- ***R11 – Réduire les marges d'interprétation*** : les services fédéraux concernés examinent dans quelle mesure l'harmonisation et la concrétisation des critères de protection des intérêts publics et privés dans les domaines de la protection des informations (classification), du principe de transparence et de l'archivage sont possibles et utiles.
- ***R12 – Tirer les enseignements des procédures de consultation*** : la faisabilité d'un monitoring des autorisations d'accès, qui permettrait d'obtenir des indications sur le besoin réel de protection des informations archivées, est évaluée.
- ***R13 – Contrôle des délais de protection prolongés*** : la détermination de délais de protection prolongés sur la base d'intérêts publics ou privés prépondérants est soumise au contrôle d'un organisme aussi indépendant que possible des services versants.
- ***R14 – Publication des justifications*** : les raisons invoquées par le service versant pour justifier la prolongation du délai de protection sont publiées. Lorsque des documents soumis à un délai de protection font l'objet de recherches en ligne, des informations sont fournies sur le type de délai de protection et la justification spécifique est indiquée.
- ***R15 – Supprimer l'obligation de fournir des preuves*** : la personne qui fait la demande est libérée de la charge de prouver que les documents étaient accessibles au public avant leur archivage.

Chapitre 10 – Garantir l'accès aux archives

- ***R16 – Tenir compte des besoins des utilisateurs*** : les Archives fédérales tiennent compte des besoins d'assistance de l'administration fédérale et des utilisateurs externes pour la recherche en ligne et sur place et aménagent leur offre en conséquence.
- ***R17 – Non-exhaustivité du catalogue en ligne*** : les Archives fédérales informent les utilisateurs en toute transparence de l'absence dans le catalogue en ligne des documents faisant l'objet d'une protection prolongée en application de l'art. 11 LAr.
- ***R18 – Métadonnées relatives à l'art. 11 LAr*** : il importe de s'assurer que les métadonnées des fonds versés à l'avenir aux archives contiennent, du moins à l'échelon du dossier, des informations fiables sur la présence de données personnelles sensibles, tant dans le contenu que dans les métadonnées elles-mêmes.

- **R19 – Reconsidérer le critère de protection de l'art. 11, al. 1, LAr** : il y a lieu d'examiner si le délai de protection des documents contenant des données personnelles sensibles peut à l'avenir être défini en fonction de la durée de protection requise pour les documents concernés, au lieu de continuer de dépendre de la question du classement selon des noms de personnes. L'utilisation des fonds déjà versés aux archives peut nécessiter une réglementation distincte si une indexation analogue à celle préconisée dans la R18 n'est pas possible.
- **R20 – Recherche dans les instruments de recherche** : les Archives fédérales examinent le moyen d'effectuer des recherches conformes au droit dans des documents dont les instruments de recherche contiennent des données personnelles sensibles.

Chapitre 11 – Permettre l'accès aux archives pendant le délai de protection

- **R21 – Éviter les longs temps d'attente** : les Archives fédérales et les services versants examinent et prennent des mesures pour éviter que le traitement des demandes de consultation ne s'étale sur plusieurs mois.
- **R22 – Échange d'informations** : les Archives fédérales autorisent les parties à échanger – si elles le souhaitent – des informations entre elles, transmettent au demandeur le motif du rejet de sa demande avec l'accord du service versant et communiquent sur ces pratiques.
- **R23 – Faciliter l'inspection du contenu des dossiers** : il sera examiné s'il est possible de simplifier la procédure afin d'inspecter brièvement le contenu des dossiers (examen rapide du contenu par les Archives fédérales ou procédure en deux étapes).
- **R24 – Application du principe d'égalité des conditions de traitement accordées, au sens de la LAr** : la pratique en vigueur selon laquelle une autorisation de consultation est systématiquement délivrée pour les documents dont la consultation a déjà été autorisée ne correspond pas au principe d'égalité des conditions de traitement accordées énoncé dans la LAr. Il convient donc de renoncer à cette pratique.
- **R25 – Mission d'information des Archives fédérales** : les Archives fédérales transmettent aux demandeurs et aux services des informations transparentes et d'actualité sur les principes généraux applicables pour l'examen des demandes, p. ex. au moyen d'un mémento (égalité des conditions de traitement des demandes, gestion des co-rapports, limites de l'unité du dossier, etc.).
- **R26 – Prise en compte des décisions antérieures** : si les services ne sont pas en mesure d'accéder par eux-mêmes aux décisions antérieures concernant un dossier donné, les Archives fédérales leur communiquent ces informations.
- **R27 – Suppression de la disposition potestative de l'art. 13 LAr** : la disposition potestative de l'art. 13 LAr sera supprimée lors de la prochaine révision de la loi.
- **R28 – Législation et pratique** : si les demandes de consultation de documents couverts par le délai de protection prolongé en vertu de l'art. 11, al. 1, LAr, pour des recherches ne portant pas explicitement sur des personnes, et de documents couverts par le délai de protection prolongé au sens de l'art. 12, al. 2 doivent être

examinées selon la même procédure que celle appliquée pour les autres demandes, il convient d'adapter l'art. 11, al. 3, LAr et l'art. 13, al. 1, LAr ou d'abandonner les pratiques allant à l'encontre des dispositions légales.

- **R29 – Information sur les charges :** les Archives fédérales informent les services versants et les demandeurs sur le sens et le but des charges, et établissent une liste d'exemples de charges conformes au droit.
- **R30 – Procédure de médiation :** une procédure à faible seuil d'accès est à l'étude pour résoudre les conflits relatifs à la consultation des documents versés aux archives – le cas échéant sur le modèle de celle de la LTrans.
- **R31 – Examen des dérogations à la procédure de recours :** il convient d'examiner si les dérogations à la procédure de recours telles qu'elles existent pour les services soumis aux dispositions de la LAr, mais pas de la PA, sont justifiées ; dans la négative, elles devront être supprimées.
- **R32 – Révocation :** si elle continue d'être appliquée, la possibilité de révocation de la décision (réexamen de la demande) doit être inscrite explicitement dans la LAr.
- **R33 – Gratuité des décisions sujettes à recours :** les décisions sujettes à recours doivent être gratuites.
- **R34 – Information des personnes concernées :** les personnes qui recherchent des documents les concernant dans les Archives fédérales sont avisées de façon appropriée sur le site des Archives fédérales des limites de la recherche.
- **R35 – Dérogation à l'information des personnes concernées :** les Archives fédérales donnent une interprétation restrictive de la dérogation au droit à l'information des personnes concernées (art. 15, al. 2, LAr) et tiennent dans tous les cas compte des intérêts du demandeur et non pas uniquement de la compatibilité avec une gestion rationnelle des documents.

Chapitre 12 – Archivage autonome

- **R36 – Exigences en matière d'archivage autonome :** il est impératif de combler le fossé entre les exigences en matière d'archivage autonome, largement explicitées par les Archives fédérales, et leur mise en œuvre. La question de savoir si davantage de ressources doivent être mises à disposition (des Archives fédérales ou des services) à cet effet ou si le pouvoir d'intervention des Archives fédérales doit être renforcé appelle une décision d'ordre politique.
- **R37 – Clarification juridique de l'archivage autonome :** il convient d'examiner dans quelle mesure les aspects suivants de l'archivage autonome peuvent être définis plus précisément dans la LAr et dans l'OLAr : les obligations résultant des principes de la loi ; la délimitation, à l'attention des services autonomes et des autres acteurs extérieurs à l'administration auxquels des tâches fédérales ont été déléguées, entre les activités qui sont soumises à l'archivage et celles qui ne le sont pas.
- **R38 – Norme minimale en matière de gestion des affaires :** il y a lieu d'examiner l'introduction, pour les services qui archivent eux-mêmes leurs documents, d'une

norme minimale de portée générale en matière de gestion des affaires applicable indépendamment de l'archivage.

- **R39 – Accès en cas d'archivage autonome** : les services qui archivent de manière autonome accordent le libre accès à leurs instruments de recherche.
- **R40 – Information sur les moyens de recours** : les services qui archivent eux-mêmes leurs documents assortissent le refus opposé à une demande de consultation d'une information sur les moyens de recours.
- **R41 – Imposer l'accès** : les Archives fédérales exigent des services qui archivent eux-mêmes leurs documents le respect de la norme légale minimale en matière d'accès.

Chapitre 13 – LAr et principe de la transparence

- **R42 – Coordination LAr-LTrans** : le législateur détermine expressément la législation à appliquer pour la consultation de documents LTrans archivés pendant le délai de protection. Les options envisageables sont la LAr, la LTrans et le principe de la loi la plus favorable. La possibilité de consulter des dossiers complets moyennant des charges, telle qu'elle est prévue dans la LAr, doit impérativement être conservée aussi pour les dossiers contenant des documents LTrans, de même que le principe de gratuité.
- **R43 – Harmonisation LAr-LTrans** : la possibilité d'harmoniser les obstacles matériels à la consultation et le droit de procédure entre la LAr et la LTrans est à l'étude.
- **R44 – Vérifier le concept de consultation en vertu de la LAr** : la légalité du concept de consultation défini aux art. 9 à 13 LAr est contrôlée à la lumière de la LTrans, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des engagements de la Suisse dans le cadre de la Convention d'Aarhus ; le cas échéant, le texte de loi est adapté à ces évolutions.
- **R45 – Clarifications approfondies** : les points cités dans les recommandations R42 à R44 ci-dessus sont éclaircis de manière approfondie. Outre l'expertise juridique nécessaire, ce travail prend en compte également les expériences pratiques recueillies dans les cantons et dans d'autres pays.
- **R46 – Informer de l'accès selon la LTrans** : les Archives fédérales informent activement les utilisateurs des possibilités d'accès en vertu de la LTrans et des différences par rapport à la procédure de consultation au sens de la LAr.
- **R47 – Unité du dossier et LTrans** : les Archives fédérales informent activement, en particulier les utilisateurs et les services tenus de proposer leurs documents, de la possibilité de déroger si besoin au principe de l'unité du dossier pour la remise de documents LTrans.

Chapitre 14 – Thèmes

- **R48 – Exceptions à l'unité du dossier** : les services soumis à l'obligation d'archivage et les Archives fédérales dérogent au principe de l'unité du dossier si seuls des documents individuels sensibles doivent être retirés d'un dossier pour être consultés

ou si seuls des documents individuels non dignes de protection sont demandés. Cette possibilité est communiquée de manière transparente.

- **R49 – Accès aux documents LTrans :** si, après l'archivage, l'accès aux documents LTrans doit être équivalent à celui qui existait auparavant (voir recommandation R42 – Coordination LAr-LTrans), alors il est dérogé au principe de l'unité du dossier pour leur publication.
- **R50 – Analyse coûts-avantages relative aux sous-dossiers :** la possibilité de verser également des sous-dossiers et d'étendre l'indexation à ce niveau est étudiée. Les coûts et les avantages pour toutes les parties concernées (utilisateurs, services versants, Archives fédérales) doivent être pesés.
- **R51 – Potentiel d'indexation au niveau des documents :** la manière dont le potentiel de la gestion électronique de l'information peut être exploité à moyen et long terme pour améliorer l'indexation des informations archivées (également) au niveau des documents est étudiée.
- **R52 – Clarification juridique :** une analyse est conduite afin de déterminer si des modifications d'ordre juridique sont nécessaires pour permettre de déroger au principe du dossier en tant que plus petite unité d'archivage.
- **R53 – Évaluer de nouveaux modèles d'archivage :** les Archives fédérales et les services compétents de l'administration fédérale procèdent à une analyse de fond pour définir les évolutions du modèle d'archivage susceptibles de contribuer à surmonter les difficultés actuelles inhérentes à l'archivage des bases de données et des applications spécialisées. Le point de vue des utilisateurs est toujours pris en compte.
- **R54 – Responsabilité individuelle et contrôle :** la nécessité de renforcer soit la responsabilité individuelle des services tenus d'archiver leurs documents soit le pouvoir d'intervention des Archives fédérales en matière de gestion de l'information et de versement des dossiers ainsi que pour l'archivage autonome, est clarifiée.

Anhang 2: Evaluationsfragen

Übersicht über alle Fragen

Nachfolgende Tabelle umfasst die Evaluationsfragen und dokumentiert die Anpassungen gegenüber dem Pflichtenheft, die bei der Erarbeitung des Evaluationskonzepts in Absprache mit dem Bundesarchiv erfolgten. Die durchgestrichenen Fragen entsprechen der ursprünglichen Version im Pflichtenheft.

0: Geltungsbereich des BGA (Im Verlauf der Evaluation ergänzt)
Gelt.1 (Neue Frage): Regeln das BGA und die Vollzugserlasse den Geltungsbereich des BGA und die Abgrenzung zwischen anbietepflichtigen und selbständig archivierenden Stellen klar?
1: Informationsverwaltung
1.1: Ist der Vollzug im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und effizient? (Beratung und Ausbildung im Informationsmanagement)
1.1.1: Ist das Beratungs- und Ausbildungsangebot des BAR im Bereich des Informationsmanagements für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?
1.1.2: a) Bewirtschaften die Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben des BAR? b) Werden Informationen als Ressource fürs Wissensmanagement genutzt?
1.1.3: a) Übt das BAR seine Weisungskompetenz im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und zweckmässig aus (z.B. im Bereich Anpassungen Ordnungssystem)? b) Ist die Weisungsbefugnis im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorgaben (z.B. GEVER-Verordnung) ausreichend, bzw. ist die Aufgabenverteilung klar und zielführend?
2: Archivgut bestimmen
2.1: Bieten die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen gemäss Vorgaben dem Bundesarchiv zur Archivierung an ? (Vollzug der Anbietepflicht)
2.1.1: Kennen die Verwaltungsstellen die Anbietepflicht von geschäftsrelevanten Unterlagen und sind die Zuständigkeiten und Abläufe klar?
2.1.2: a) Sind funktionierende Instrumente im Einsatz, die sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen regelmässig zur Übernahme anbieten? b) Ist die Unterstützung ausreichend?
2.2: Ist der Vollzug im Bereich der Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend und effizient? (Vollzug der Bewertung)
2.2.1: Ist der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend, zweckmässig und wirtschaftlich?
2.2.2: Sind die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens BAR für die Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

3: Archivgut sichern
3.1: Ist der Vollzug zur Sicherung des Archivguts zielführend und effizient? (Vollzug der Übernahme und Sicherung)
3.1.1: Funktioniert der Prozess der Übernahme des Archivguts zielführend und effizient?
3.1.2: Sichert (erhalten und schützen) das BAR die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend (Lesbarkeit, Datensicherheit inkl. Schutzbedarf gemäss DSG und ISchV etc.)? Sichert das BAR die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?
4: Zugang gewährleisten
4.1: Funktioniert der Prozess der Vergabe der Schutzfristen zweckmässig und zielführend? (Vollzug bei der Vergabe von Schutzfristen)
4.1.1: a) Genügen die Vorgaben des BGA, um die Vergabe von Schutzfristen durch die Stellen möglichst einheitlich zu gestalten? b) Gibt es Schwierigkeiten bei der Vergabe?
4.1.2: Genügen die Vorgaben des BGA zur Vergabe von verlängerten Schutzfristen um sicherzustellen, dass der Grundsatz der freien Einsichtnahme und berechtigte Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen?
4.1.3: Wird die Vergabe von verlängerten Schutzfristen durch die Stellen gut begründet und ist sie verhältnismässig?
4.1.4: Besteht für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen und den Prozess für die Einsichtnahme?
4.2: Sind die Instrumente zur Suche im Archivgut zielführend, transparent und effizient? (Instrumente für Suche im Archivgut und Zugangsangebot)
4.2.1: Ist das Zugangsangebot des BAR (Informationen, Findmittel, Online-Suche etc.) für die Nutzenden zielführend sowie qualitativ und quantitativ zufriedenstellend? Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des BAR, um effizient Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?
4.2.2: Welche Schwierigkeiten haben die Nutzenden des Bundesarchivs bei der Einsichtnahme ins Archivgut? Welche Verbesserungen sind angezeigt?
4.3: Ist die Einsichtnahme in Unterlagen während der Schutzfrist zweckmässig, zielführend und effizient? (Vollzug Einsichtspraxis während der Schutzfrist)
4.3.1: Bei der Bearbeitung von Einsichtsgesuchen sind sowohl die Interessen des Gesuchstellenden wie auch berechtigten Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis abzuwägen. a) Bearbeiten die Stellen die Einsichtsgesuche anhand einheitlicher Kriterien, wägen sie die Interessen in einem ausgewogenen Verhältnis ab und werden dabei die gesetzlichen Vorgaben eingehalten? b) Sind die Vorgaben des BGA in Sachen Einsichtsgesuche ausreichend?
4.3.2: a) Werden Auflagen von den Stellen nach einheitlichen Kriterien/sachgerecht vergeben? b) Genügen die Vorgaben des BGA?
4.3.3: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den Stellen beim Prozess der Einsichtsgesuche zufriedenstellend bezüglich Effizienz und Beratung?
4.3.4: Funktioniert die Auskunftserteilung an betroffene Personen zweckmässig und ist der Prozess für alle Beteiligten transparent?

4.3.5: Sind die vorhandenen Rechtsmittel bei Einsichtsgesuchsverweigerung zielführend und zweckmässig und ist der Prozess transparent und effizient?
Kontext und weitere Aspekte
Selb: (Selbständig Archivierende) Genügen die Vorgaben des BGA, um eine einheitliche Archivierungspraxis und die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte der selbständig archivierenden Stellen gewährleisten zu können?
Selb.1: Genügen die Vorgaben des BGA um eine effiziente und effektive Zusammenarbeit der selbständig archivierenden Stellen mit dem BAR sicherzustellen?
Selb.2: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den selbständig archivierenden Stellen bezüglich Effizienz, Beratung und Koordination zufriedenstellend? Sehen die Stellen Verbesserungsmöglichkeiten?
Selb.3: Bewirtschaften die selbständig archivierenden Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben?
Selb.4: Sichern (erhalten und schützen) die selbständig archivierenden Stellen die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend (Lesbarkeit, Datensicherheit inkl. Schutzbedarf gemäss DSG und ISchV etc.)? Sichern die selbständig archivierenden Stellen die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?
Selb.5: Ist der Zugang zum Archivgut der selbständig archivierenden Stellen gemäss den Vorgaben des BGA sichergestellt, zielführend und zweckmässig?
Digi: Ermöglicht das BGA auch im digitalen Bereich zweckmässiges und effizientes Archivieren? (Einfluss der digitalen Transformation der Verwaltung auf das BGA und seine Umsetzung)
Digi.1: Ist die Ermittlung der Archivwürdigkeit bei digitalen Unterlagen (prospektive Bewertung) zielführend und effizient gestaltet und werden die Vorschriften des BGA dem nun mehrheitlich digitalen Informationsmanagement gerecht?
Digi.2: Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen in der digitalen Geschäftsverwaltung gewährleistet?
Digi.3: Genügen die gesetzlichen Vorgaben des BGA für die Ablieferung von digitalen Unterlagen ans BAR? Auch im Hinblick auf die Ablieferung von verschlüsselten Unterlagen (Informationsschutz)?
Digi.4: Ist die technische Umsetzung für die Ablieferung (Schnittstellen zwischen digitaler Geschäftsverwaltung und digitalem Archiv) zielführend und zweckmässig? Sind die Zuständigkeiten klar und die Prozesse effizient gestaltet?
Digi.5: Genügen die Vorgaben des BGA für die Publikation von archivierten digitalen Unterlagen, also für den Online-Zugang?
Digi.6: Wird das BGA den Schutzansprüchen der diversen Schutzfristenkategorien von Archivgut auch im digitalen Zeitalter gerecht (z.B. Notwendigkeit von verschlüsselten, archivierten Unterlagen)?
Digi.7: Genügen die Vorschriften des Bundes zum Trägerwandel (gemäss Art. 10 GEVER-Verordnung; SR 172.010.441) um eine flächendeckende digitale Archivierung zu gewährleisten? (Anpassung Revision GEVER-Verordnung berücksichtigen.)
Digi.8: Genügen die technischen Vorgaben und Ressourcen um sicherzustellen, dass digitale Informationen, die in dynamischen, heterogenen Systemen und Formaten vorliegen und nicht mehr nur in GEVER-Systemen zu finden sind, archiviert werden können und zukünftig nutzbar und nachvollziehbar bleiben? Sind sich die archivierungspflichtigen Stellen bewusst, dass alle Daten und Informationen (nicht nur solche aus GEVER-Systemen) zur Archivierung angeboten werden müssen?

BGÖ: Wie spielt das BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ) zusammen?
BGÖ.1: Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?
BGÖ.2: Wird das Konzept der transparenten Verwaltung, welches durch das BGÖ etabliert wurde, ab dem Zeitpunkt der Archivierung durch die archivierungspflichtigen Stellen konsequent fortgesetzt?
BGÖ.3: a) Fördert die aktuelle Einsichtspraxis nach BGA im Zusammenspiel mit dem BGÖ das grundlegende Ziel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bundestätigkeiten? b) Kennen die archivierungspflichtigen Stellen die Präzisierungen des BAR, BJ und EDÖB in den FAQ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips? c) Agieren die archivierungspflichtigen Stellen entsprechend diesen Präzisierungen und genügen sie, damit das für den Gesuchstellenden günstigere Gesetz angewendet wird (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung)?
BGÖ.4: Ist der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen nach BGA und ggf. BGÖ für die Nutzenden transparent und nachvollziehbar?
BGÖ.5: Während im BGA das Dossier die massgebende Einheit ist, ist im BGÖ das Dokument die massgebende Einheit. Klappt das Zusammenspiel dieser beiden Prinzipien in der Praxis? Ist die Einheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat?
DSG: Wie spielt das BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG) zusammen?
DSG.1: a) Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG)? b) Funktioniert dieses Zusammenspiel auch bei der digitalen Archivierung, bzw. beim Online-Zugang?
DSG.2: Genügen die Vorgaben des BGA um die Ziele des DSG insbesondere bezüglich besonders schützenswerten Personendaten bei digitalem Archivgut und bei der Suche im Online-Zugang sicherzustellen?
DSG.3: Ist für Nutzende im Zusammenhang mit besonders schützenswerten Personendaten transparent, was sie beim Online-Zugang (Such- und Retrievalinstrumente) suchen/finden können bzw. was nicht?
ISch: Wie spielt das BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV) zusammen?
ISch.1: Wie gut funktioniert das Zusammenspiel des BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?

Anhang 3: Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen

Anhang 3.1: Online-Befragung

Informationsverwaltung

Filter: Alle

Frage 1: Wie zufrieden sind Sie mit der **Unterstützung des BAR** bei der Informationsverwaltung in den folgenden Bereichen?

	Zufrieden	Eher Zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Haben wir nicht beansprucht	Weiss nicht
Beratung bei Fragen zur Informationsverwaltung (z.B. zum Vorgehen bei der Erarbeitung eines Ordnungssystems)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ausbildungen wie z.B. Online Lerneinheiten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitshilfen z.B. zur elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Applikationen/Tools wie z.B. StrucTool	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 2: Welchen Beitrag leistet die Unterstützung des BAR bei der Informationsverwaltung insgesamt zur Nachvollziehbarkeit Ihrer Geschäftstätigkeit? Ist der Beitrag...

...wichtig / ...eher wichtig / ...eher unwichtig / ...vernachlässigbar / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 3: Gemessen am Ziel einer nachvollziehbaren und einheitlichen Informationsverwaltung: Wie nimmt das BAR seine **Weisungskompetenzen** wahr?

	BAR nimmt zu stark Einfluss	Eher zu stark	BAR nimmt gerade richtig Einfluss	Eher zu schwach	BAR nimmt zu wenig Einfluss	Kein abgenommene s OS/keine OV	Weiss nicht
Beim vom BAR abzunehmenden Ordnungssystem (OS)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bei der vom BAR abzunehmenden Negativliste der Organisationsvorschriften (OV)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 4: Wie gut bewährt sich Ihr vom BAR abgenommenes Ordnungssystem in der Praxis?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kein abgenommenes OS / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 5: Wie umfassend deckt Ihr abgenommenes Ordnungssystem die Aufgaben Ihrer Stelle ab?

a) Alle Aufgaben unserer Stelle sind im OS/in den OS integriert. / b) Die meisten Aufgaben sind im OS/in den OS integriert. / c) Es gibt noch bedeutende Lücken in unserem OS/unseren OS. / d) Kein abgenommenes OS / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei Frage 5

Frage 6: Bitte beschreiben Sie die wichtigsten Aufgaben, die nicht vom OS abgedeckt sind.

Frage 7: Verwalten Ihrer Bundesstelle unterstellte Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen **innerhalb oder ausserhalb Ihrer Geschäftsverwaltung (GEVER-System)**?

- a) Alle verwalten ihre Unterlagen in unserem GEVER-System. / b) Zum Teil verwalten sie ihre Unterlagen in unserem GEVER-System, zum Teil ausserhalb. /*
c) Alle verwalten ihre Unterlagen ausserhalb unseres GEVER-Systems. / d) Uns sind keine weiteren Stellen oder Kommissionen unterstellt. /
e) Wir haben kein GEVER-System / f) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort **b** oder **c** bei

Frage 7

Frage 8: Wenn nicht in Ihrem GEVER-System, wie verwalten die betreffenden Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen?

- a) Alle verwalten die meisten Unterlagen in einem eigenen GEVER-System. / b) Zum Teil verwalten sie ihre Unterlagen in einem eigenen GEVER-System. /
c) Alle verwalten ihre Unterlagen ausserhalb eines GEVER-Systems. / d) Weiss nicht*

Filter: Alle

Frage 9: Wie wichtig ist ihr GEVER-System, um anhand Ihrer abgelegten Unterlagen langfristig die Prozesse und Entscheidungen Ihrer Stelle nachvollziehen zu können?

- a) ...wichtig / b) ...eher wichtig / c) ...eher unwichtig / d) ...unwichtig / e) Wir haben kein GEVER-System / f) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort c oder d bei Frage 9

Frage 10: Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Gründe, dass Ihr GEVER-System für die Nachvollziehbarkeit ihrer Geschäfte eher unwichtig oder vernachlässigbar ist? *Mehrfachantwort möglich*

*Das GEVER-System wird nicht von allen Mitarbeitenden konsequent genutzt / Das GEVER-System deckt nicht alle Aufgaben ab /
Mangelhafte Benutzerfreundlichkeit / Andere Gründe, nämlich: / Weiss nicht*

Archivgut bestimmen

Filter: Alle

Frage 11: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit Ihrer Unterlagen?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 12: Die anbietepflichtigen Stellen beurteilen die rechtliche und administrative, das BAR die historisch-sozialwissenschaftliche Archivwürdigkeit der Unterlagen. Ist dieses arbeitsteilige Vorgehen **grundsätzlich zweckdienlich**, damit die archivwürdigen Unterlagen tatsächlich vollumfänglich identifiziert werden?

Zweckdienlich / Eher zweckdienlich / Eher nicht zweckdienlich / Nicht zweckdienlich / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 13: Wie **zweckdienlich** sind die vom BAR vorgegeben Kriterien im Hinblick auf die Beurteilung, ob Unterlagen rechtlich und administrativ archivwürdig sind? ([Vgl. die Arbeitshilfe des BAR, Anhang I, S. 24](#))

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Rechtliche Relevanz	☐	☐	☐	☐	☐
Gewährleistung von Rechtssicherheit	☐	☐	☐	☐	☐
Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 14: Bei der prospektiven Bewertung werden Strukturen bewertet, bei der retrospektiven konkrete Unterlagen. Wie zweckdienlich sind die beiden Verfahren, um alle archivwürdigen Unterlagen zu archivieren?

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Prospektive Bewertung	☐	☐	☐	☐	☐
Retrospektive Bewertung	☐	☐	☐	☐	☐

Archivgut abliefern

Filter: Alle

Frage 15: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Ablieferung Ihrer nicht mehr benötigten Unterlagen?

	Zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Keine Unterstützung beansprucht	Weiss nicht
Analoge Unterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Digitale Unterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 16: Welche Vorkehrungen hat Ihre Stelle getroffen, um zu gewährleisten, dass nicht mehr benötigte Unterlagen zur Ablieferung ans BAR angemeldet werden? *Mehrfachantwort möglich*

Wir haben eine oder mehrere Personen bezeichnet, die dafür verantwortlich sind. / Wir haben entsprechende Prozesse festgelegt. /

Andere Vorkehrungen, nämlich: / Keine speziellen Vorkehrungen / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 17: Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die **Unterlagen aus Ihrem GEVER-System** fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?

	(a) Vollumfänglich sichergestellt	(b) Eher sichergestellt	(c) Eher nicht sichergestellt	(d) Nicht sichergestellt	(e) Weiss nicht
(1) Aktuell mit der Maximalfrist von 10 Jahren (vgl. Art. 4 Abs. 1 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
(2) Ab 1. April 2020 mit der künftigen Maximalfrist von 5 Jahren (Anpassung im Rahmen der Revision der VO GEVER)	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Wenn Antwort b, c oder d bei Frage 17, Item (1) oder (2)

Frage 18: Bitte erläutern Sie kurz, warum die fristgerechte Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt ist.

Filter: Alle

Frage 19: Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Unterlagen, die sie **ausserhalb Ihres GEVER-Systems (z.B. in einer Fachanwendung)** führen, fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?

	(a) Vollumfänglich sichergestellt	(b) Eher sichergestellt	(c) Eher nicht sichergestellt	(d) Nicht sichergestellt	Weiss nicht
(1) Aktuell mit der Maximalfrist von 10 Jahren (vgl. Art. 4 Abs. 1 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
(2) Ab 1. April 2020 mit der künftigen Maximalfrist von 5 Jahren (Anpassung im Rahmen der Revision der VO GEVER)	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Wenn Antwort b, c oder d bei Frage 19, Item (1) oder (2)

Frage 20: Bitte erläutern Sie kurz, warum die fristgerechte Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt ist.

Archivgut sichern

Filter: Alle

Frage 21: Wie gut gewährleistet nach Ihrer Einschätzung das BAR den Schutz des Archivguts Ihrer Stelle vor unbefugtem Zugriff? Der Schutz ist...

	...vollständig gewährleistet	...eher gewährleistet	...eher nicht gewährleistet	... gar nicht gewährleistet	Weiss nicht
Bei analogem Archivgut	☐	☐	☐	☐	☐
Bei digitalem Archivgut	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 22: Genügt der Zugriffsschutz des BAR aus Ihrer Sicht den rechtlichen Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz der von Ihnen abgelieferten Bestände?

	Ja	Nein	Weiss nicht
(1) Analoges Archivgut	☐	☐	☐
(2) Digitales Archivgut	☐	☐	☐

Filter: Wenn „Nein“ bei Frage 22 (Je nach dem Item 1 oder 2 einblenden)

Frage 23: Bitte geben Sie möglichst präzise an, welche Rechtsgrundlage nicht erfüllt ist, und welche Anforderungen an die Datensicherheit konkret verletzt sind.

(1) Analoges Archivgut	
(2) Digitales Archivgut	

Schutzfristen festlegen

Filter: Alle

Frage 24: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Festlegung der Schutzfristen?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Keine Unterstützung beansprucht / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 25: Die ordentliche Schutzfrist von Archivgut beträgt gemäss BGA 30 Jahre ab dem Datum des jüngsten Dokuments. Wie beurteilen Sie diese Frist?

Sie ist zu kurz. / Sie ist angemessen. / Sie ist zu lang. / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 26: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien vor, ob eine verlängerte Schutzfrist zu bestimmen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 27: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für verlängerte Schutzfristen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	☐	☐	☐	☐

Einsicht ermöglichen**Frage 28:** Wie viele Einsichtsgesuche in archivierte Dossiers sind bei Ihrer Stelle in den vergangenen drei Jahren eingegangen? (Schätzung genügt)

Es interessiert die Zahl der Gesuche, nicht die Zahl der Dossiers, welche diese Gesuche umfassten.

(1) Anzahl Einsichtsgesuche: / (2) Keine Gesuche / (3) Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 29: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen?

	Zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Nicht beansprucht	Weiss nicht
Formelle Vorprüfung von Gesuchen, Weiterleitung von Gesuchen und Entscheiden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beratung bei der Behandlung von Gesuchen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 30: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien von Art. 18 VBGA (mit den entsprechenden Verweisen) vor, ob ein Einsichtsgesuch zu bewilligen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend Personendaten	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 31: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	☐	☐	☐	☐
Betreffend Personendaten	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 32: Ist eine ablehnende Verfügung Ihrer Stelle schon vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten worden?

Ja, einmal / Ja, mehrmals, nämlich ca. ... Mal / Nein / Wir haben noch nie eine ablehnende Verfügung verfasst / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 33: Hat Ihre Stelle schon Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen erhalten, die nach dem 1. Juli 2006 entstanden sind (Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes)?

(1) Ja, einmal / (2) Ja, mehrmals, nämlich ca. Mal / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (1 oder 2) bei Frage 33

Frage 34: Prüfen Sie bei solchen Gesuchen auch, ob ein Zugang nach BGÖ zum Dossier oder einzelnen Dokumenten daraus in Frage kommt?

(1) Ja / (2) Teilweise ja, teilweise nein (Bitte erläutern Sie Ihre Antwort im Feld „Bemerkungen/Begründung“) / (3) Nein, wir prüfen nur nach BGA. / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (1) oder (2) bei Frage 34

Frage 35: Wenn Ihre Stelle den Zugang nach BGA **und** BGÖ prüft, orientiert sie sich an folgendem Grundsatz: „Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz“? (vgl. hier: [«BAR: Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter»](#) und [FAQ des BJ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips](#))

(1) Ja / (2) Im Prinzip ja, aber der Grundsatz ist nicht immer eindeutig. / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (2) bei Frage 35

Frage 36: In welchen Situationen ist es **nicht eindeutig**, ob das BGA oder BGÖ für die gesuchstellende Person zu einem günstigeren Entscheid führt?

Filter: Wenn Antwort (3) bei Frage 35

Frage 37: Warum prüfen Sie nicht nach dem Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz»?

Filter: Alle

Frage 38: Wie zufrieden sind Sie mit dem Zugang Ihrer Stelle zu Ihren eigenen im BAR archivierten Unterlagen?

	(a) Zufrieden	(b) Eher zufrieden	(c) Eher nicht zufrieden	(d) Nicht zufrieden	(e) Wir nutzen diesen Zugang nicht	(f) Weiss nicht
(1) Analoge Unterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
(2) Digitale Unterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Wenn Antwort c oder d bei Frage 38, Item 1 oder 2

Frage 39: Welche Schwierigkeiten erleben Sie beim Zugang zu Ihren eigenen im BAR archivierten Unterlagen?

Abschliessende Einschätzungen

Filter: Alle

Frage 40: Wie gut ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug Ihrer Einschätzung nach gewährleistet, dass alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

(1) Vollständig gewährleistet / (2) Eher gewährleistet / (3) Eher nicht gewährleistet / (4) Gar nicht gewährleistet / (5) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort 3,4, oder 5 bei Frage 40

Frage 41: Was sind nach Ihrer Erfahrung die grössten Mängel, die eine gute Archivierung beeinträchtigen?

Filter: Alle

Frage 42: Wie gut gelingt mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug der Ausgleich zwischen den Interessen auf Zugang zum Archivgut mit den verschiedenen Schutzinteressen?

	Schutzinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Schutzinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Interessenausgleich ist angemessen	Zugangsinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Zugangsinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Weiss nicht
Persönliche Schutzinteressen (Personendaten, Art. 11 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Öffentliche Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Private Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Alle

Frage 43: Welche wichtigsten Vorteile und Nachteile birgt die Digitalisierung bei der Informationsverwaltung und Archivierung für die anbietepflichtigen Stellen?

Vorteile	
Nachteile	

Filter: Alle

Frage 44: Haben Sie weitere Bemerkungen zum BGA und seinem Vollzug?

Anhang 3.2: Interviewleitfaden: Befragung der anbietepflichtigen Stellen

Einstieg

- 1) Welchen Nutzen sehen Sie in der Archivierung für Ihre Stelle selbst?
- 2) Worin liegt aus Ihrer Sicht der Zweck der Archivierung für Staat und Gesellschaft allgemein?

Informationsverwaltung

- 3) Wie wird bei Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch in den GEVER-Systemen ablegen?
- 4) Wurden dafür auch schon Dienstleistungen des BAR (insbesondere Ausbildungen wie z.B. Online Lerneinheiten) genutzt? Wieso ja, wieso nein?
- 5) Gibt oder gab es amtsinterne Hindernisse, welche einer Bewirtschaftung der Informationen gemäss Vorgaben des BAR im Weg stehen? Wenn ja, wie können/konnten diese Hindernisse überwunden werden?
- 6) Erfasst Ihr Ordnungssystem alle Aufgaben Ihrer Stelle oder hat es noch Lücken? Wenn ja, wird dies zu Lücken in der Archivierung führen?
- 7) Bestehen Schwierigkeiten oder Lücken bei der Erfassung der Tätigkeiten Ihrer Stelle im GEVER-System? Wenn ja, welche und weshalb? Wie gehen Sie damit um?
- 8) Wie stellt Ihre Stelle sicher, dass neu dazukommende Aufgaben in das Ordnungssystem integriert werden? Gibt es z.B. speziell dafür vorgesehene Prozesse?
- 9) Wie beurteilen Sie die Einflussnahme des BAR bei der Abnahme der Ordnungssysteme und der Negativliste? Warum kommen Sie zu dieser Einschätzung?
- 10) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben des BAR bei der Informationsverwaltung?
- 11) Machen Ihnen neben dem BAR noch andere Stellen Vorgaben bei der Informationsverwaltung? Sehen Sie Unklarheiten, Überlappungen oder Lücken bei den Verantwortlichkeiten?

Archivgut abliefern (Unterlagen in und ausserhalb von GEVER-Systemen)

- 12) Für einige archivierungspflichtige Stellen ist die von der GEVER-Verordnung vorgesehene Ablieferungsfrist (5 Jahre nach letztem Aktenzuwachs) bei Unterlagen *innerhalb* von GEVER-Systemen manchmal nicht einzuhalten oder schwierig einzuhalten. Warum?

- 13) Aus welchen Gründen ist die von der GEVER-Verordnung vorgesehene Ablieferungsfrist bei Unterlagen *ausserhalb* von GEVER-Systemen manchmal nicht einzuhalten? Bitte nennen sie die wichtigsten Beispiele Ihrer Stelle, falls es solche gibt. Wie kann dieses Problem gelöst werden?

Schutzfristen festlegen (inkl. Einfluss von Informationsschutz)

- 14) Wer ist in Ihrer Stelle zuständig für die Festlegung von verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA (Hierarchiestufe, Rolle Rechtsdienst)?
- 15) Wie erkennt Ihre Stelle Unterlagen, die eine verlängerte Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 erfordern?
- 16) Wie handhaben Sie die Festlegung von Schutzfristen bei klassifizierten Unterlagen?
- 17) Ist die Vergabe von Schutzfristen im Zusammenhang mit dem Schutz von öffentlichen und privaten Interessen (Art. 12. Abs. 1 BGA) immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen ableitbar?
- 18) Bewirken stelleninterne Weisungen und Entscheidungshilfen in der Praxis eine Vereinheitlichung der Beurteilung?
- 19) Gab es bei der Festlegung der Schutzfrist schon Meinungsverschiedenheiten mit dem BAR/EDI? Wenn ja, worüber?
- 20) Viele archivierungspflichtige Stellen bezeichnen den Spielraum zur Festlegung der Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 BGA als gross. Was ist Ihre Einschätzung? Ist das gut so oder sollte es geändert werden? Warum?
- 21) Was spricht dagegen, was dafür, die Begründungen der Stellen für eine Verlängerung der Schutzfristen für die Nutzenden zugänglich zu machen?
- 22) Wie lässt sich aus ganz allgemeiner Warte die Schutzfrist von 30 Jahren begründen?

Behandlung von Einsichtsgesuchen inkl. Abstimmung zwischen BGA und BGÖ)

- 23) An welchen Kriterien orientiert sich Ihre Stelle, wenn sie ein Einsichtsgesuch beurteilen muss? Gibt es Unterschiede bei Unterlagen, die verlängert geschützt wurden oder die noch in der ordentlichen Schutzfrist sind?
- 24) Wer entscheidet über Einsichtsgesuche (Hierarchiestufe, Rolle Rechtsdienst)?
- 25) Welches sind bei Ihnen die häufigsten Ablehnungsgründe bei Einsichtsgesuchen (anhand von Beispielen erläutern)?
- 26) Bei welchen Inhalten von Dossiers erleben Sie wiederholt, dass die Gesuchstellenden Ihren ablehnenden Entscheid nicht gut verstehen können?

- 27) Ergibt sich der Entscheid über ein Einsichtsgesuch immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen?
- 28) Viele archivierungspflichtige Stellen bezeichnen den Spielraum bei Einsichtsgesuchen, wenn es um den Schutz von öffentlichen oder privaten Interessen geht, als gross. Was ist Ihre Einschätzung? Ist das gut so oder sollte es geändert werden? Warum?
- 29) Bewirken stelleninterne Weisungen und Entscheidungshilfen in der Praxis eine Vereinheitlichung der Beurteilung?
- 30) Bei Unterlagen, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind verlangen BAR, BJ und EDÖB, den Zugang nach BGA und BGÖ zu prüfen. Hat sich für Ihre Stelle der Grundsatz „Entscheid nach dem für den Gesuchsteller günstigeren Gesetz“ bewährt? Warum ja, warum nein?
- 31) Ist das BGA oder das BGÖ häufiger vorteilhaft für die Gesuchstellenden?
- 32) Hatten Sie schon Einsichtsgesuche, bei denen nicht eindeutig eruiert werden konnte, welches Gesetz für die gesuchstellende Person günstiger ist: Worin lag die Schwierigkeit? Wie gingen Sie vor?
- 33) Wäre für Sie eine Koordination von BGA und BGÖ auf Gesetzesesebene wünschenswert? Wenn ja, wie könnte diese in den Grundzügen aussehen?
- 34) In welchen Situationen/Konstellationen setzen Sie Auflagen üblicherweise ein? Welche Auflagen nutzen Sie? Können Sie dies anhand von Beispielen veranschaulichen?
- 35) Können mit geeigneten Auflagen Ablehnungen von Einsichtsgesuchen vermieden werden? Ziehen Sie diese Möglichkeit systematisch in Betracht?
- 36) Sind die Vorgaben des BGA (einschliesslich VBGA) bezüglich Auflagen eindeutig?

Abschlussfragen inkl. Datenschutz unter Bedingungen der Digitalisierung

- 37) Ist die übliche Archivierungseinheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat? Was spricht dafür, was spricht dagegen?
- 38) Archivgut ist zunehmend digitalisiert verfügbar, auch die Recherche danach kann zunehmend digital erfolgen: Welche Risiken sehen Sie hierin für den Schutz der besonders schützenswerten Personendaten?
- 39) Genügen die Vorgaben des BGA noch, um den Schutz dieser Personendaten zu gewährleisten?
- 40) Wird das BGA den aktuellen und künftigen Bedürfnissen an die Archivierung und den sich verändernden Rahmenbedingungen noch gerecht?
- 41) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA?

Anhang 4: Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen

Anhang 4.1: Fragebogen: Online-Befragung

Allgemeine Informationen über Ihre Stelle

Filter: Alle

Frage 1: Verfügt Ihre Stelle über ein Archiv, in dem nicht mehr benötigte geschäftsrelevante Unterlagen dauerhaft archiviert werden?

Ja (=Gruppe „Archivierende“) / Nein (=Gruppe „Nicht Archivierende“)

Filter: Alle

Frage 2: Ist Ihre Stelle nach Ihrer Einschätzung dem Bundesgesetz über die Archivierung (BGA, SR 152.1) unterstellt oder nicht?

Ja, dem BGA unterstellt / Nein, dem BGA nicht unterstellt / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 3: Ist Ihre Stelle dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ, SR 152.3) unterstellt oder nicht?

(1) Ja, dem BGÖ unterstellt / (2) Nein, dem BGÖ nicht unterstellt / (3) Weiss nicht

Filter: Nicht archivierende

Frage 4: Warum verfügen Sie nicht über ein Archiv für nicht mehr benötigte geschäftsrelevante Unterlagen?

Filter: Archivierende

Frage 5: Bitte machen Sie nachfolgend Angaben zum Umfang Ihres Archivs. Wenn Sie nicht über genaue Angaben verfügen, genügt eine Schätzung.

Wenn es sich um eine Schätzung handelt: Bitte „Ca.“ ergänzen

Anzahl Laufmeter analoge Unterlagen:	
Anzahl Terabytes digitale Unterlagen (1 Terabyte = 1024 Gigabytes):	
Seit welchem Jahr werden Unterlagen archiviert?	

Filter: Archivierende

Frage 6: Wie oft haben externe Personen in den vergangenen drei Jahren im Durchschnitt Ihr Archiv konsultiert, d.h. nach archivierten Unterlagen gesucht?

Nie / Weniger als einmal pro Jahr / Ca. einmal bis fünfmal pro Jahr / Häufiger, nämlich im Durchschnitt ca. XX Mal pro Jahr: (Schätzung genügt) / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 7: Hat Ihre Stelle mit dem Bundesarchiv eine Archivierungsvereinbarung nach Art. 8 Abs. 1 VBGA getroffen?

Ja / Nein

Filter: Archivierende, Antwort „Nein“ bei Frage

Frage 8: Warum besteht keine Archivierungsvereinbarung mit dem BAR?

Filter: Archivierende

Frage 9: Das BAR stellt online verschiedene Arbeitshilfen und Informationen für die archivierungspflichtigen Stellen bereit. Hat Ihre Stelle solche Arbeitshilfen für die Informationsverwaltung und/oder Archivierung in den vergangenen 5 Jahren genutzt?

Ja / Nein

Filter: Archivierende

Frage 10: Bitte geben Sie an, für welche der nachfolgend aufgeführten Themenbereiche Ihre Stelle in den vergangenen 5 Jahren Beratung(en) oder anderweitige Unterstützung des BAR in Anspruch genommen hat:

	(a) Unterstützung beansprucht	(b) Unterstützung nicht beansprucht	(c) Weiss nicht
Informationsverwaltung (Systematische Ordnung der Unterlagen, Sicherstellen der Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit der Geschäftstätigkeit)	☐	☐	☐
Bestimmen des Archivguts (beurteilen, welche Unterlagen archivwürdig sind und welche nicht)	☐	☐	☐
Übernahme der archivwürdigen Unterlagen ins Archiv	☐	☐	☐
Sicherung des Archivguts (Erhalten des Archivguts, Schützen vor unbefugtem Zugriff)	☐	☐	☐
Gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Zugang zum Archiv hat und das Archivgut auffindbar ist.	☐	☐	☐

Filter: Archivierende, Antwort (a) bei mindestens einem Item von Frage

Frage 11: Wie zufrieden waren Sie mit der Unterstützung des BAR?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Weiss nicht

Archivgut bestimmen und übernehmen

Filter: Alle

Frage 12: Verfügt Ihre Stelle über ein Informationsmanagement (systematische Ordnung der Unterlagen, Regelung der Verantwortlichkeiten und Prozesse zum Umgang mit Unterlagen), das auf die langfristige Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit Ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet ist?

Ja / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 13: Welche Vorkehrungen hat Ihre Stelle getroffen, um zu gewährleisten, dass nicht mehr benötigte Unterlagen regelmässig darauf hin geprüft werden, ob sie archiviert werden müssen (Bewertung der Archivwürdigkeit/Ablieferung)? *Mehrfachantwort möglich*

Wir haben eine oder mehrere Personen bezeichnet, die dafür verantwortlich sind. / Wir haben entsprechende Prozesse festgelegt. / Andere Vorkehrungen, nämlich: / Keine speziellen Vorkehrungen / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 14: Wenn Sie Ihre Unterlagen auf ihre Archivwürdigkeit hin beurteilen, erfolgt diese Bewertung dann in Zusammenarbeit mit dem BAR?

Ja, immer / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Archivierende, „Ja“ oder „Teilweise“ bei Frage

Frage 15: Gemäss gängiger Arbeitsteilung mit dem BAR beurteilen die archivierungspflichtigen Stellen die rechtliche und administrative, das BAR die historisch-sozialwissenschaftliche Archivwürdigkeit der Unterlagen. Ist dieses arbeitsteilige Vorgehen **grundsätzlich zweckdienlich**, damit die archivwürdigen Unterlagen tatsächlich vollumfänglich identifiziert werden?

Zweckdienlich / Eher zweckdienlich / Eher nicht zweckdienlich / Nicht zweckdienlich / Weiss nicht

Filter: Archivierende, „Ja“ oder „Teilweise“ bei Frage

Frage 16: Wie **zweckdienlich** sind die vom BAR vorgegebenen Kriterien im Hinblick auf die Beurteilung, ob Unterlagen rechtlich und administrativ archivwürdig sind? (Vgl. die [Arbeitshilfe des BAR, Anhang I, S. 24 f.](#))

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Rechtliche Relevanz	☐	☐	☐	☐	☐
Gewährleistung von Rechtssicherheit	☐	☐	☐	☐	☐
Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Archivierende, „Nein“ oder „Weiss nicht“ bei Frage

Frage 17: Anhand welcher Kriterien beurteilt Ihre Stelle, ob nicht mehr benötigte Unterlagen archiviert oder vernichtet werden? *Mehrfachantwort möglich*

Rechtlich-administrative Archivwürdigkeit: Unterlagen werden archiviert, wenn sie notwendig sind, um die Geschäftstätigkeit nachvollziehen und nachweisen zu können. / Unterlagen werden archiviert, wenn sie historisch oder sozialwissenschaftlich relevant sind. / Andere Kriterien, nämlich: ... / Wir haben keine festgelegten Auswahlkriterien. / Weiss nicht

Archivgut sichern

Filter: Archivierende

Frage 18: Wie gut gewährleistet nach Ihrer Einschätzung Ihr Archiv den Schutz des Archivguts Ihrer Stelle vor unbefugtem Zugriff? Der Schutz ist...

	...vollständig gewährleistet	...eher gewährleistet	...eher nicht gewährleistet	... gar nicht gewährleistet	Weiss nicht
Bei analogem Archivgut	☐	☐	☐	☐	☐
Bei digitalem Archivgut	☐	☐	☐	☐	☐

Schutzfristen festlegen

Filter: Archivierende

Frage 19: Legt Ihre Stelle bei der Archivierung Schutzfristen gemäss BGA fest? *Vgl. Art. 9 bis 12 BGA: Die ordentliche Schutzfrist beträgt 30 Jahre. Schon vor der Archivierung veröffentlichtes Archivgut muss öffentlich zugänglich bleiben; verlängerte Schutzfristen sind möglich bei bestimmten Kategorien von Personendaten oder wenn öffentliche oder private Interessen dies verlangen.*

(a) Ja, wir legen Schutzfristen gemäss BGA fest. / b) Wir legen teilweise Schutzfristen gemäss BGA fest. / (c) Nein / (d) Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort b oder c

Frage 20: Inwiefern erfüllen Sie die Vorgaben zu Schutzfristen des BGA, inwiefern nicht? Warum nicht?

Filter: Archivierende

Frage 21: Die ordentliche Schutzfrist von Archivgut beträgt gemäss BGA 30 Jahre ab dem Datum des jüngsten Dokuments. Wie beurteilen Sie diese Frist?

Sie ist zu kurz. / Sie ist angemessen. / Sie ist zu lang. / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 22: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien vor, ob eine verlängerte Schutzfrist zu bestimmen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Archivierende

Frage 23: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für verlängerte Schutzfristen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, und das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	☐	☐	☐	☐

Einsicht ermöglichen

Filter: Archivierende

Frage 24: Sind bei Ihrer Stelle in den vergangenen drei Jahren Gesuche um Einsicht in archivierte Unterlagen eingegangen, die noch unter Schutzfrist standen?

(a) Ja, eines / (b) Ja, mehrere / (c) Nein, keine / (d) Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 25: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien von Art. 18 VBGA (mit den entsprechenden Verweisen) vor, ob ein Einsichtsgesuch zu bewilligen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend Personendaten	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen	☐	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 26: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, und das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	☐	☐	☐	☐
Betreffend Personendaten	☐	☐	☐	☐
Betreffend öffentlicher Interessen	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen	☐	☐	☐	☐
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	☐	☐	☐	☐

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 2745: Ist eine ablehnende Verfügung Ihrer Stelle schon vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten worden?

Ja, einmal / Ja, mehrmals (bitte geben Sie nachfolgend die Anzahl an, eine Schätzung genügt): ... / Nein / Wir haben noch nie eine ablehnende Verfügung verfasst / Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3

Frage 28: Hat Ihr Archiv schon Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen erhalten, die nach dem 1. Juli 2006 entstanden sind (Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes)?

(1) Ja, einmal / (2) Ja, mehrmals (bitte geben Sie nachfolgend die Anzahl an, eine Schätzung genügt): / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, Antwort (1) oder (2) bei Frage 33

Frage 29: Prüfen Sie bei solchen Gesuchen auch, ob ein Zugang nach BGÖ zum Dossier oder zu einzelnen Dokumenten daraus in Frage kommt?

(1) Ja / (2) Teilweise ja, teilweise nein (Bitte erläutern Sie Ihre Antwort im Feld „Weitere Bemerkungen zu dieser Frage“) / (3) Nein, wir prüfen nur nach BGA. /

(4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, Antwort (1) oder (2) bei Frage 34

Frage 30: Wenn Ihre Stelle den Zugang nach BGA und BGÖ prüft, orientiert sie sich an folgendem Grundsatz: „Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz“? (vgl. hier: [«BAR: Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter»](#) und [FAQ des BJ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips](#))

(1) Ja / (2) Im Prinzip ja, aber der Grundsatz ist nicht immer eindeutig. / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, wenn Antwort (2) bei Frage

Frage 31: In welchen Situationen ist es **nicht eindeutig**, ob das BGA oder BGÖ für die gesuchstellende Person zu einem günstigeren Entscheid führt?

Filter: Wenn Antwort (3) bei Frage

Frage 32: Warum prüfen Sie nicht nach dem Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz»?

Abschliessende Einschätzungen

Filter: Archivierende

Frage 33: Wie gut ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug Ihrer Einschätzung nach gewährleistet, dass alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

(1) Vollständig gewährleistet / (2) Eher gewährleistet / (3) Eher nicht gewährleistet / (4) Gar nicht gewährleistet / (5) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort 2,3 oder 4 bei Frage

Frage 34: Was sind nach Ihrer Erfahrung die grössten Mängel, die eine gute Archivierung beeinträchtigen? *Gute Archivierung: alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen sind rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar*

Filter: Archivierende

Frage 35: Wie gut gelingt mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug der Ausgleich zwischen den Interessen auf Zugang zum Archivgut und den verschiedenen Schutzinteressen?

	Schutzinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Schutzinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Interessenausgleich ist angemessen	Zugangsinteresse n sind eher zu hoch gewichtet	Zugangsinteresse n sind deutlich zu hoch gewichtet	Weiss nicht
Persönliche Schutzinteressen (Personendaten, Art. 11 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Öffentliche Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Private Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Filter: Archivierende

Frage 36: Welche wichtigsten Vorteile und Nachteile birgt die Digitalisierung bei der Informationsverwaltung und Archivierung für die archivierungspflichtigen Stellen?

Vorteile	
Nachteile	

Filter: Archivierende

Frage 37: Ist nach Ihrer Einschätzung der Status Ihrer Organisation als selbständig archivierende Stelle adäquat?

(1) Ja / (2) Nein / (3) Weiss nicht

Filter: Antwort 2 zu Frage

Frage 38: Warum ist Ihr Status als selbständig archivierende Stelle nicht adäquat? Welche Alternative sehen Sie?

Warum nicht adäquat	
Alternativer Status?	

Filter: Alle

Frage 39: Wie beurteilen Sie ganz allgemein den vom BGA definierten Status der selbständig archivierenden Stellen?

Filter: Alle

Frage 40: Haben Sie weitere Bemerkungen zum BGA und seinem Vollzug?

Anhang 4.2: Interviewleitfaden: Befragung der selbständig archivierenden Stellen

Einstieg

- 1) Welchen Nutzen sehen Sie in der Archivierung für Ihre Stelle selbst?
- 2) Worin liegt aus Ihrer Sicht der Zweck der Archivierung von Unterlagen Ihrer Stelle für Staat und Gesellschaft allgemein?
- 3) Warum hat ihre Stelle eine/keine Archivierungsvereinbarung mit dem BAR abgeschlossen?

Informationsverwaltung

- 4) An welchen Standards und Vorgaben orientiert sich Ihre Stelle bei der Informationsverwaltung?
- 5) Ist aus Ihrer Sicht klar geregelt, welche Vorgaben für Ihre Stelle gelten?
- 6) Gibt es Unterschiede zu den Grundlagen, die für die anbietepflichtigen Stellen gelten?
- 7) Können Sie die bestehenden rechtlichen Vorgaben durchgängig gewährleisten?
- 8) Gibt oder gab es amtsinterne Hindernisse, welche einer Bewirtschaftung der Informationen gemäss den Vorgaben des BGA und der Ausführungserlasse im Weg stehen? Wenn ja, wie können/konnten diese Hindernisse überwunden werden?
- 9) Verfügen Sie über ein Ordnungssystem sowie ein digitales Geschäftsverwaltungssystem, welche Ihre Geschäftstätigkeit flächendeckend abbilden?
- 10) Wie wird bei Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch gemäss Ihrem Ordnungssystem ablegen?
- 11) Wurden dafür auch schon Dienstleistungen des BAR genutzt? Wieso ja, wieso nein?
- 12) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Informationsverwaltung?
- 13) Deckt sich dies mit der Praxis?

Archivgut bestimmen

- 14) Nach welchen Kriterien bestimmt Ihre Stelle, welche Unterlagen archiviert werden und welche nicht?

- 15) Arbeiten Sie bei der Bestimmung des Archivguts mit dem BAR zusammen?
 - a. Wenn ja, wie erfolgt diese Zusammenarbeit?
 - b. Wenn nein: warum nicht?
 - c. Wenn nein: Nach welchen Kriterien bestimmt Ihre Stelle, welche Unterlagen archiviert werden und welche nicht?
- 16) Sind die bestehenden Arbeitshilfen des BAR für Sie von Nutzen? Wenn nein, warum nicht?
- 17) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Bestimmung des Archivguts?
- 18) Deckt sich dies mit der Praxis?

Schutzfristen festlegen

- 19) Gibt es in Ihrer Stelle Bestände mit verlängerter Schutzfrist? Können Sie die wichtigsten solchen Bestände und den Grund der Verlängerung kurz beschreiben?
- 20) Arbeitet Ihre Stelle bei der Festlegung von Schutzfristen mit dem Bundesarchiv zusammen?
 - a. Wenn ja, wie?
 - b. Wenn ja: Gab es bei der Festlegung der Schutzfrist schon Meinungsverschiedenheiten mit dem BAR/EDI? Wenn ja, worüber?
 - c. Wenn nein, warum nicht?
- 21) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Festlegung von Schutzfristen?
- 22) Deckt sich dies mit der Praxis?

Zugang zum Archivgut und Behandlung von Einsichtsgesuchen

- 23) Wenn ich als externe Person bei Ihnen nach archivierten Unterlagen recherchieren möchte: Welche Möglichkeiten habe ich, wie muss ich vorgehen?
- 24) Würden sie sagen, Ihr Zugang erfüllt die gesetzlichen Anforderungen des BGA?
- 25) Wo stossen Sie allenfalls an Grenzen bei der Gewährleistung des Zugangs? Was sind die Gründe dafür?
- 26) Gibt oder gab es bei der Gewährleistung des Zugangs zu Ihrem Archiv eine Zusammenarbeit mit dem BAR?
 - a. Wenn ja, was umfasst diese Zusammenarbeit?
 - b. Wenn nein, warum nicht?

- 27) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Gewährleistung des Zugangs zu Archiven der selbständig archivierenden Stellen?
- 28) Deckt sich dies mit der Praxis?
- 29) Ergibt sich der Entscheid über ein Einsichtsgesuch immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen?
- 30) Haben Sie für die Beurteilung eines Einsichtsgesuchs schon Beratung des BAR in Anspruch genommen? Wenn ja, in welchen Fällen?
- 31) Sind die Vorgaben des BGA (einschliesslich VBGA) bezüglich Auflagen eindeutig?

Generell: Rechtsgrundlagen und Vollzug der selbständigen Archivierung

- 32) Regeln das BGA und die Vollzugserlasse klar, wer dem BGA unterstellt ist, und ob eine bestimmte Stelle anbieterpflichtig ist oder selbständig archivieren kann/muss? Wenn nicht, wo sind die Rechtsgrundlagen unklar?
- 33) Mit der Regelung der selbständigen Archivierung wollte der Gesetzgeber eine Vereinheitlichung der Archivierungspraxis herbeiführen und dabei den selbständig archivierenden Stellen grösstmögliche Handlungsfreiheit bewahren.
 - a. Erfüllt Ihrer Ansicht nach das BGA und sein Vollzug diese beiden Ansprüche?
 - b. Wenn nein, warum nicht?
- 34) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA oder seinem Vollzug?

Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen

Erhebungsraster von: [Stelle]

Frage 1: Stellen Sie Ihr Archivgut zur Einsichtnahme für Dritte zur Verfügung?

	Ja
	Ja, Zugang wird auf Anfrage gewährt, aber ist nicht formell geregelt
	Nein

Frage 2: Ist die Einsichtnahme in das Archivgut kostenlos?

	Ja, die Einsichtnahme ist in jedem Fall kostenlos → <i>weiter bei Frage 4</i>
	Unterschiedlich je nach Aufwand (z.B. für Rechercheauftrag) → <i>weiter bei Frage 3</i>
	Nein → <i>weiter bei Frage 3</i>

Frage 3: Wie ist die Aufwandberechnung geregelt?

--

Frage 4: Wie können Nutzende Ihr Archiv finden? (*mehrere Antworten möglich*)

	Informationen auf der Homepage Ihrer Stelle
	Anfrage bei der allgemeinen Auskunft Ihrer Stelle
	Archiv hat einen eigenen Internetauftritt
	Andere Möglichkeiten, nämlich: ...

Frage 5: Wie müssen die Nutzenden vorgehen, um Zugang zu Ihrem Archivgut zu erhalten? (*mehrere Antworten möglich*)

	Recherche und Bestellung über Online-Suche
	Recherche und Bestellung vor Ort
	Standardisiertes Einsichtsgesuch
	Direkte Anfrage (z.B. via Mail oder Telefon)
	Anderes Vorgehen, nämlich: ...

Frage 6: Wo können die Nutzenden Einsicht ins Archivgut nehmen? (*mehrere Antworten möglich*)

	Einsicht vor Ort
	Unterlagen können als Digitalisate zugänglich gemacht werden
	Zustellung von Unterlagen/Reproduktionen per Post

Frage 7: Wie sind die Öffnungszeiten Ihres Archivs?

Öffnungszeiten: _____

	Wir haben kein Archiv, das öffentlich zugänglich ist
	Zugang wird individuell nach Vereinbarung gewährt
	Unterlagen werden nur in digitaler Form zur Verfügung gestellt

Frage 8: Welche Hilfestellungen stellen Sie den Nutzenden Ihres Archivs zur Verfügung? (*mehrere Antworten möglich*)

	Findmittel (systematisches Verzeichnis der archivierten Unterlagen)
	Unterstützung bei der Nutzung der Findmittel
	Recherche durch Ihre Mitarbeitenden
	Andere Hilfestellungen, nämlich: ...

Frage 9: Dürfen die Nutzenden Informationen aus den bei Ihnen konsultierten Unterlagen wiedergeben und weiterverwerten?

	Ja, in jedem Fall
	Ja, unter Umständen mit Auflagen (z.B. Anonymisierung, Manuskriptvorlage etc.)
	Nein

Frage 10: Machen Sie bei Absagen auf Einsichtsgesuche eine Rechtsmittelbelehrung?

	Ja, immer
	Von Fall zu Fall unterschiedlich
	Nein

Anhang 5: Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs

Anhang 5.1: Online-Befragung

Ihre Nutzung von Archiven

Frage 1: Wie häufig haben Sie die Dienstleistungen des Bundesarchivs (z.B. Online-Suche, Einsicht in Unterlagen, Recherche vor Ort) in den vergangenen 5 Jahren im Durchschnitt genutzt?

Mehrmals pro Jahr / Ein bis zweimal pro Jahr / Weniger als einmal pro Jahr / Einmal in den vergangenen 5 Jahren / Nie

Frage 2: Welche anderen Archive haben Sie neben dem Bundesarchiv auch noch konsultiert? (Mehrfachantwort möglich)

*a) Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (z.B. SBB, Swisscom, Schweizerische Nationalbank, ETH, SUVA, Swissmedic) / b) Kantonale Archive / c) Gemeindearchive /
d) Staatliche Archive im Ausland / e) Privatarhive / f) Archive von internationalen Organisationen /
g) Andere Archive, nämlich... / h) Ich habe keine anderen Archive konsultiert.*

Filter: Personen, die bei Frage 1 «Nie» gewählt haben und bei Frage 2 Antwort a nicht markiert haben, wurden direkt zum Ende des Fragebogens navigiert

Personen, die bei Frage 1 «Nie», aber bei Frage 2 Antwort a markiert haben, wurden anschliessen nur noch die Fragen 3 und 4 sowie die Fragen des Themenblocks «Recherchieren und bestellen bei Archiven von bundesnahen Stellen» gestellt

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 3: Welche Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen haben Sie bereits besucht?

Frage 4: Für welchen Zweck haben Sie beim Bundesarchiv oder bundesnahen Stellen nach Unterlagen gesucht? (Mehrfachantwort möglich)

a) Forschung / b) Journalismus / c) Unterlagen, die Informationen über meine eigene Person enthalten / d) Private Recherche / e) Andere Zwecke

Recherchieren und bestellen beim Bundesarchiv

Frage 5: Wie zufrieden sind Sie mit den folgenden Zugangsangeboten des Bundesarchivs?

	Vollständig zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Gar nicht zufrieden	Habe ich nicht genutzt	Weiss nicht
Recherche (Verzeichnisse der archivierten Unterlagen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Persönliche Beratung durch Mitarbeitende	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Möglichkeiten, online zu suchen, zu bestellen und Einsicht zu nehmen (Online-Zugang)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Informationen und Anleitungen auf der Webseite des Bundesarchivs	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Frage 6: Genügen die im Online-Zugang zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des Bundesarchivs Ihrer Erfahrung nach, um die gesuchten Unterlagen zu finden?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Frage 7: War Ihnen bewusst, dass im Online-Zugang des Bundesarchivs aus Datenschutzgründen ein Teil der Dossiers, die Personendaten enthalten, nicht angezeigt wird?

Ja und ich weiss auch welche Arten von Dossiers dies betrifft / Ja, aber ich müsste nachschlagen oder nachfragen, welche Daten das genau betrifft / Nein / Ich habe den Online-Zugang noch nie genutzt. /

Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Recherchieren und bestellen bei selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 8: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit den Zugangsangeboten zu Archiven von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (Informationen, Findmittel, Suche, Bestellung)?

Vollkommen zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Gar nicht zufrieden / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 9: Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente von eigenen Archiven bundesnaher Stellen Ihrer Erfahrung nach, um Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Unterlagen im Bundesarchiv mit einer verlängerten Schutzfrist

Frage 10: Haben Sie schon versucht, im Bundesarchiv archivierte Unterlagen zu konsultieren, die einer **verlängerten** Schutzfrist unterstanden? *Die ordentliche Schutzfrist beträgt 30 Jahre. Verlängerte Schutzfristen werden aus Datenschutzgründen (Art. 11 BGA) vergeben oder wenn der Einsicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 12 BGA). Siehe auch [hier](#)*

a) Ja, bei Unterlagen die ausschliesslich aus einem Amt kamen / b) Ja, bei Unterlagen verschiedener Ämter / c) Nein / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 11: Sind die verlängerten Schutzfristen für Unterlagen Ihrer Erfahrung nach verhältnismässig festgelegt worden?

a) Ja / b) Mehrheitlich ja / c) Etwa zur Hälfte ja, zur Hälfte nein / d) Mehrheitlich nein / e) Nein / f) Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort bei 0 nicht a

Frage 12: Bei verlängerten Schutzfristen, die Ihrer Erfahrung nach nicht verhältnismässig festgelegt wurden, wurde dem Schutzgedanken oder dem Zugang zu viel Priorität eingeräumt?

Priorität lag häufiger/immer beim Schutzgedanken / Priorität lag etwa gleich oft beim Schutzgedanken und beim Zugang / Priorität lag häufiger/immer beim Zugang / Kann ich nicht beurteilen

Behandlung von Einsichtsgesuchen bei Unterlagen im Bundesarchiv

Frage 13: War Ihnen bisher bewusst, dass Sie bei Unterlagen, die einer Schutzfrist unterstehen, ein Einsichtsgesuch stellen können?

Ja / Nein

Frage 14: Haben Sie bereits eines oder mehrere Einsichtsgesuche für Unterlagen gestellt, welche einer Schutzfrist unterlagen? *Es spielt dabei keine Rolle, ob es um Unterlagen mit einer verlängerten oder einer ordentlichen Schutzfrist ging. Achtung: Bei dieser Frage geht es nicht um die Einsicht in Unterlagen über Ihre eigene Person.*

a) Ja, eines / b) Ja, mehr als eines / c) Nein / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 15: Welchen Zeitraum betrafen die Unterlagen, für welche Sie ein Einsichtsgesuch gestellt haben?

- a) Ausschliesslich vor 1.7.2006 (Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit) /
b) (Auch) nach 1.7.2006 / c) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 16: Welchen Bescheid haben Sie auf das Einsichtsgesuch/ auf Ihre Einsichtsgesuche erhalten?

- a) Bewilligung (gesamtes Gesuch/alle Gesuche vollumfänglich bewilligt) / b) Bereits beides erlebt (nicht alle Gesuche vollumfänglich bewilligt, d.h. zumindest Einsicht in einzelne Dossiers abgelehnt)/
c) Ablehnung (gesamtes Gesuch/alle Gesuche vollumfänglich abgelehnt) / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 17: Wurden Ihnen bei der Bewilligung eines Einsichtsgesuches schon Auflagen gemacht?

- a) Ja, mehrmals / b) Ja, einmal / c) Nein / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 18: Waren diese Auflagen nach Ihrer Erfahrung gerechtfertigt?

- Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen*

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 19: Wurde Ihnen bei der Ablehnung der Einsicht jeweils mitgeteilt, dass Sie eine beschwerdefähige Verfügung verlangen können?

- Ja, bei allen nicht vollständig bewilligten Gesuchen / Nein / Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 20: Haben Sie nach einer Ablehnung auch schon eine beschwerdefähige Verfügung verlangt?

- a) Ja, bei allen Ablehnungen / b) Teilweise / c) Nein / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 21: Weshalb haben Sie auch schon auf eine beschwerdefähige Verfügung verzichtet?
Mehrfachantwort möglich

Der Aufwand für eine Beschwerde schien mir zu hoch. / Ich glaubte nicht, damit etwas bewirken zu können (Einlenken der Verwaltung, Erfolg einer allfälligen Beschwerde). / Ich wusste nicht, dass man eine beschwerdefähige Verfügung verlangen kann. / Andere Gründe / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 22: Als Sie **letztmals** eine Verfügung verlangt haben: Aus welchen Gründen wurde die Einsicht verweigert? *Mehrfachantwort möglich*

a) Datenschutz von Personen, die in den Dossiers vorkommen / b) Schutz öffentlicher Interessen / c) Schutz privater Interessen / d) Die betreffende Bundesstelle hat das Gesuch bei Verlangen der Verfügung doch noch bewilligt / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0 und nicht Antwort d bei 0

Frage 23: Als Sie **letztmals** eine Verfügung verlangt haben: War die Begründung der Verfügung verständlich?

Ja / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0 und nicht Antwort d bei 0

Frage 24: Als Sie **letztmals** eine Verfügung erhalten haben: War die Einsichtsverweigerung Ihrer Erfahrung nach gemäss der Begründung in der Verfügung verhältnismässig?

Ja / Teilweise / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 25: Haben Sie nach einer ablehnenden Verfügung auch schon Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gemacht?

a) Ja / b) Nein / c) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 26: Warum haben Sie keine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gemacht?
(Mehrfachantwort möglich)

Aufwand war zu hoch / Wusste nicht, dass man eine solche Beschwerde machen kann / Glaubte nicht, eine Chance zu haben / Andere / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 27: Bei Einsichtsgesuchen, die Unterlagen betrafen, welche nach dem 1.7.2006 erstellt wurden: Nach welchem Gesetz wurde das Gesuch behandelt?

BGA / BGÖ / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 28: Wurde Ihrer Erfahrung nach von der zuständigen Bundesstelle dem Prinzip „Anwendung des günstigeren Gesetzes für den Gesuchstellenden“ nachgelebt?

Ja / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 29: Ist für Sie der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen insgesamt transparent und nachvollziehbar?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 30: Werden bei der Behandlung von Einsichtsgesuchen die Schutzinteressen und die Interessen an der Einsichtnahme nach Ihrer Erfahrung verhältnismässig gegeneinander abgewogen?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Einsicht in Unterlagen beim Bundesarchiv zur eigenen Person

Filter: Wenn Antwort c bei 0

Frage 31: Sie haben angegeben, dass Sie bereits nach archivierten Unterlagen gesucht haben, die Informationen über Ihre Person beinhalten: Wie einfach/schwierig war es für Sie, herauszufinden, ob solche Unterlagen im Bundesarchiv archiviert sind?

a) Einfach / b) Eher einfach / c) Eher schwierig / d) Schwierig / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort c oder d bei 0

Frage 32: Welche Schwierigkeiten bestanden?

Filter: Wenn Antwort c bei 0 und

Frage 33: War Ihnen bewusst, dass im Online-Zugang des Bundesarchivs aus Datenschutzgründen ein Teil der Dossiers, die Personendaten enthalten, nicht angezeigt wird?

Ja und ich weiss auch welche Arten von Dossiers dies betrifft / Ja, aber ich müsste nachschlagen oder nachfragen, welche Daten das genau betrifft / Nein / Ich habe den Online-Zugang noch nie genutzt. / Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Filter: Wenn Antwort c bei 0

Frage 34: Waren die Unterlagen, welche Sie betrafen, frei zugänglich oder mussten Sie dafür ein Einsichtsgesuch stellen?

a) Ich musste ein Einsichtsgesuch stellen / b) Beides ist schon vorgekommen / c) Die Unterlagen waren frei zugänglich / d) Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 35: War es für Sie klar und verständlich, wie Sie Ihr Einsichtsgesuch einreichen müssen?

☐ a	Ja
☐ b	Eher ja
☐ c	Eher nein
☐ d	Nein
☐ e	Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort c oder d bei 0

Frage 36: Welche Unklarheiten oder Schwierigkeiten hatten Sie bei der Einreichung des Einsichtsgesuches?

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 37: Welchen Bescheid haben Sie auf das Einsichtsgesuch/ auf ihre Einsichtsgesuche erhalten?

a) Bewilligung / b) Ablehnung / c) Bereits beides erlebt / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 38: War die Begründung der Ablehnung(en) für Sie verständlich?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 39: War die Begründung der Ablehnung(en) Ihrer Einschätzung nach rechtskonform?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Abschliessende Einschätzungen

Frage 40: Wie gut gewährleisten nach Ihrer Erfahrung das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung insgesamt, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kann ich nicht beurteilen

Frage 41: Der Zugang zu Unterlagen im Bundesarchiv folgt dem Grundprinzip „Dem jeweiligen Bestand angepasste Schutzfristen mit Einsicht im Einzelfall auf Gesuch hin“. Wie gut bewährt sich dieser Ansatz nach Ihrer Erfahrung insgesamt, um den Ausgleich der Interessen auf Zugang zu Unterlagen und der öffentlichen, privaten und persönlichen Schutzinteressen sicherzustellen?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kann ich nicht beurteilen

Anhang 5.2: Interviewleitfaden für die Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs

Einstieg

- 1) Zu welchen Themen und Zeiträumen und bei welchen Stellen haben Sie im Bundesarchiv in der letzten Zeit v.a. recherchiert?
- 2) Wir werden im Interview v.a. über den Zugang zum Archivgut im Bundesarchiv sprechen. Das Fundament der Archivierung bilden jedoch die Informationsverwaltung und die Ablieferung der Bestände durch die Bundesstellen. Können Sie uns hierzu kurz Ihre wichtigsten Eindrücke oder Erfahrungen beschreiben? Wird das Verwaltungshandeln aus den im Bundesarchiv gelagerten Unterlagen nachvollziehbar oder gibt es Lücken?

Auffinden von Archivgut

- 3) Einmal beim Bundesarchiv, sollten die Archivbestände nicht mehr verändert werden. Was ist hier Ihr Eindruck: Ist das durchgängig gewährleistet oder haben Sie Hinweise auf Verluste von Dokumenten oder Dossiers (verlorengehen, bewusstes entfernen)?

Unterlagen mit einer Schutzfrist

- 4) Wie beurteilen Sie die Vergabe verlängerter Schutzfristen durch die ans Bundesarchiv abliefernden Bundesstellen: Erfolgt diese insgesamt verhältnismässig und einheitlich?
- 5) Können Sie Beispiele nennen, in denen Sie die Schutzfrist als unverhältnismässig beurteilen? Wie begründen Sie diese Einschätzung?
- 6) Wie beurteilen Sie die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren? Wie lässt sich diese aus ganz allgemeiner Warte begründen?

Behandlung von Einsichtsgesuchen bei Unterlagen im Bundesarchiv

- 7) Wie erleben Sie die Bearbeitung Ihrer Einsichtsgesuche: Werden diese korrekt und speditiv abgewickelt?
- 8) Wo sehen Sie unverhältnismässige Ablehnungen von Einsichtsgesuchen? Können Sie dies anhand von Fallbeispielen veranschaulichen und begründen?
- 9) Haben Sie bei bewilligten Einsichtsgesuchen schon Auflagen erhalten? Waren diese jeweils gerechtfertigt? Wenn nicht immer, in welchen Fällen nicht?

- 10) Wie beurteilen Sie das Potenzial von Auflagen, um Ablehnungen von Einsichtsgesuchen zu vermeiden? Ziehen alle ans Bundesarchiv abliefernden Stelle diese Möglichkeit gleichermassen in Betracht?
- 11) Wie erleben und beurteilen Sie den Rechtsweg bei Ablehnungen von Einsichtsgesuchen?

Einsicht in archivierte Unterlagen nach Öffentlichkeitsgesetz

- 12) Unterlagen, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, können nach Empfehlung von Fachbehörden auch nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) zur Einsicht freigegeben werden. Nutzen nach Ihrer Erfahrung die Bundesstellen das Einsichtsverfahren nach BGÖ, wenn dieses für den Gesuchsteller/die Gesuchstellerin vorteilhafter ist als das BGA-Verfahren?
- 13) Wie verändert das BGÖ insgesamt den Zugang zu (neuen) Unterlagen im Bundesarchiv?
- 14) Wäre es für Sie wünschenswert, den Zugang zu Dokumenten, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind - also die Koordination von BGA und BGÖ - gesetzlich klarer zu regeln? Wenn ja, wie könnte eine solche Regelung aussehen?

Recherchieren und Bestellen beim Bundesarchiv

- 15) Welche Schwierigkeiten haben Sie bei der Recherche im BAR?
- 16) Was müsste an den Suchinstrumenten und den anderen Dienstleistungen des BAR verbessert werden, um den Sucherfolg zu erhöhen?

Einsicht in Unterlagen beim Bundesarchiv zur eigenen Person

- 17) Haben Sie auch schon nach Unterlagen über Ihre eigene Person gesucht?
- 18) Wenn ja: Haben Sie dabei besondere Schwierigkeiten erlebt? Sehen Sie Verbesserungspotenziale?

Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (z.B. SBB, Swisscom, Schweizerische Nationalbank, ETH, SUVA, Swissmedic)

- 19) Welche Erfahrungen haben Sie mit der Nutzung bei Archiven von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen gemacht?

Digitalisierung und Abschlussfragen

- 20) Wird bei der Archivierung beim Bund das Potenzial der Digitalisierung ausgeschöpft? Welche Risiken sind mit der Digitalisierung verbunden?
- 21) Ist die heute übliche Archiveinheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat? Was spricht dafür, was spricht dagegen?
- 22) Wird das BGA den aktuellen und künftigen Bedürfnissen an die Archivierung und den sich verändernden Rahmenbedingungen noch gerecht?
- 23) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA?

Anhang 6:

Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende

Anbietepflichtige Stellen	
Departement	Amt
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	Direktion für Ressourcen (DR)
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	Generalsekretariat GS-EDA
Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	Generalsekretariat GS-EDI
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	Generalsekretariat GS-EJPD
Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	Nachrichtendienst Bund (NDB)
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	Kommando Operationen / Generalsekretariat VBS
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)	Generalsekretariat GS-WBF
	Bundesanwaltschaft
	Bundeskanzlei
	Parlamentsdienste
Selbständig archivierende Stellen	
Bundesstrafgericht	
SBB	
Swissmedic	
Nutzende	
Thomas Buomberger	Forschung
Jean-Christophe Emmenegger	Medien
Henrike Hoffmann	Forschung
Titus Meier	Forschung
Niels Rebetez	Forschung
Jürg Schoch	Forschung/Medien
Markus Seiler	Privater
Katrin Solt	Forschung
Martin Stoll	Medien
Sacha Zala	Forschung

Anhang 7: Koordinationsnormen in den Kantonen

19 Kantone verfügen über ein Öffentlichkeitsgesetz. Davon haben alle gesetzlich geregelt, wie mit Dokumenten gemäss dem kantonalen Öffentlichkeitsgesetz nach deren Archivierung umzugehen ist. Nachfolgend werden die kantonalen Koordinationsnormen wiedergegeben (Stand am 1. September 2020).

Unterstellung unter das Archivierungsgesetz

GR: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (2016)

Art. 14 Archivierte amtliche Dokumente

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich nach der Archivierung nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung.

SG: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (2014)

Art. 11 Gegenstand

3 Der Zugang zu archivierten Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011.

TI: Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (2012)

Art. 9 Documenti ufficiali esclusi dal diritto di accesso

a) L'accesso ai documenti ufficiali definitivamente archiviati è disciplinato dalla legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici del 15 marzo 2011 e dal diritto speciale.

Aufgeschobene Unterstellung unter das Archivierungsgesetz

GE: Loi sur les archives publiques (2000/2008)

Art. 12 Consultation des archives historiques

1 Les documents versés aux Archives d'Etat ou que des institutions sont chargées d'archiver elles-mêmes ne peuvent en principe être consultés qu'à l'expiration des délais de protection figurant aux alinéas 3 et 4.

2 Ils demeurent toutefois accessibles pendant 5 ans dès leur archivage lorsque le requérant aurait pu y avoir accès auparavant en vertu de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001

Fortbestand des Regimes gemäss Öffentlichkeitsgesetz

AI: Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (2019)

Art. 34 Schutzfristen

1 Für Archivgut gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren; enthält es besonders schützenswerte Personendaten, gilt eine Schutzfrist von 90 Jahren.

2 Während der Schutzfrist gilt das Einsichtsrecht für amtliche Dokumente sinngemäss, danach ist das Archivgut öffentlich.

BE: Gesetz über die Archivierung (2009)

Art. 16 Grundsatz

1 Das Archivgut der Behörden gemäss Artikel 3 Absatz 4 steht der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG) und des Datenschutzgesetzes zur Einsichtnahme zur Verfügung.

FR: Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (2009)

Art. 20 Zugangsrecht

1 Jede natürliche oder juristische Person hat, soweit in diesem Gesetz vorgesehen, das Recht auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe.

2 Die amtlichen Dokumente unterstehen auch nach ihrer Ablieferung an das Archiv dem Zugangsrecht nach diesem Gesetz.

SZ: Archivgesetz (2015) und Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (2008, ÖDSG)

Art. 15 Archivgesetz / Schutzfristen

1 Das Archivgut unterliegt unbeschleunigt seinem Standort einer Schutzfrist von 35 Jahren.

2 Keine Schutzfristen gelten: a) beim Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss § 5 ÖDSG

Art. 5 ÖDSG / Öffentlichkeitsprinzip

1 Jede Person hat Anspruch darauf, amtliche Dokumente einzusehen und Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

Art. 7 ÖDSG / Adressat und Inhalt des Gesuchs

3 Für archivierte Dokumente bleibt innerhalb der Sperrfrist das Organ zuständig, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat.

VD: Loi sur l'information (2002) et Loi sur l'archivage (2011)

Art. 8 Loi sur l'information / Droit à l'information

1 Par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public.

3 Cette règle vaut aussi pour les documents officiels versés aux archives cantonales.

Art. 10 Loi sur l'archivage / Principes

1 Jusqu'à l'expiration du délai de protection défini aux articles 11 et 12, la consultation par le public des archives historiques est soumise à l'autorisation de l'autorité qui a versé les documents. Celle-ci se prononce conformément à la législation sur l'information et sur la protection des données personnelles.

2 Après l'expiration du délai de protection, la consultation est libre, sous réserve de l'article 12, alinéa 4.

VS: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (2008)

Art. 43 Einsichtnahme in archivierte Dokumente

1 Dokumente, die gemäss vorliegendem Gesetz bereits vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren, bleiben dies auch weiterhin, und zwar unter den Bedingungen von Artikel 12 bis 16. Die anderen archivierten Dokumente werden 30 Jahre nach ihrer Erstellung öffentlich zugänglich gemacht, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dagegenspricht.

2 Dokumente, die besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, sind frühestens zehn Jahre nach dem Tod der betroffenen Person öffentlich zugänglich. Ist das Todesdatum nicht bekannt, läuft die Schutzfrist 100 Jahre nach Abschluss des Dossiers ab.

Art. 49 Adressat des Gesuchs

3 Betrifft das Gesuch ein archiviertes Dokument, muss es an jene Behörde gerichtet werden, von dem das Dokument stammt. Nach Ablauf der Schutzfrist (Art. 43) muss das Gesuch an die für das Archiv zuständige Behörde gerichtet werden.

ZH: Archivgesetz (1995/2013)

Art. 10 Aktenzugang

1 Der Zugang zu archivierten Akten richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG)2. §§ 11, 11 a und 11 b bleiben vorbehalten.

2 Die Archive können Verzeichnungsdaten und elektronische Ausprägungen von Akten im Internet zugänglich machen, wenn die betreffenden Akten für die Öffentlichkeit nach Abs. 1 oder nach § 11 Abs. 1 zugänglich sind.

ZG: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (2014) und Archivgesetz (2004/2104)

Art. 16 Öffentlichkeitsgesetz / Archivierte Akten

1 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich auch nach der Archivierung nach diesem Gesetz.

2 Für die Behandlung von Gesuchen um Zugang bleibt innerhalb der ordentlichen Schutzfrist gemäss § 11 Archivgesetz[4] das Organ zuständig, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat; es holt vor seinem Entscheid die Stellungnahme der Archivverantwortlichen ein. Nach Ablauf der ordentlichen Schutzfrist gilt das Archivgesetz.

Art. 14a Archivgesetz / Zugang zu archivierten Dokumenten

1 Der Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 20. Februar 2014.

Minimale Koordination

AG: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (2006)

Art. 46 Benutzungsrecht; Schutzfristen

1 Die im Staatsarchiv aufbewahrten Dokumente sind nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren seit ihrer Erstellung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, soweit sie nicht bereits vor ihrer Archivierung öffentlich zugänglich waren.

BS: Gesetz über das Archivwesen (1996/2010)

Art. 10 Schutzfristen

7 Die Schutzfristen der Abs. 1 und 2 gelten nicht für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Staatsarchiv nach dem Informations- und Datenschutzgesetz zugänglich war.

NE/JU: Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel

Art. 80 Classement et archivage

Tout document officiel archivé demeure accessible lorsque le demandeur aurait pu y avoir accès avant son archivage en vertu des principes ancrés dans la présente convention.

SO: Informations- und Datenschutzgesetz (2001)

Art. 12 Öffentlichkeitsprinzip

Amtliche Dokumente, die nach diesem Gesetz zugänglich sind, bleiben es auch nach der Archivierung.

Art. 35 Stellungnahme der Behörde

1 Die Behörde nimmt zum Gesuch so rasch als möglich Stellung. Bezüglich archivierter Dokumente ist die Behörde zuständig, welche die Dokumente dem Archiv abgeliefert hat; nach Ablauf von 30 Jahren seit der letzten Aufzeichnung ist die Archivbehörde zuständig.

UR: Archivreglement (2002)

Art- 6 Allgemeine Schutzfrist

1 Unterlagen, die bereits vor der Archivierung der Öffentlichkeit zugänglich waren, bleiben öffentlich zugänglich.

Alle archivierten Dokumente unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip

BL Gesetz über die Archivierung (1996 /2010)

Art. 9 Zugang

1 Für den Zugang zu archivierten Unterlagen gilt das Informations- und Datenschutzgesetz.

2 Archivierte Personendaten sind 10 Jahre nach dem Tod einer Person, spätestens aber 100 Jahre nach der Geburt oder, wenn dieses Datum nicht eruiert werden kann, 100 Jahre nach dem Erstellungsdatum einer Unterlage in nicht anonymisierter Form zugänglich, wenn nicht eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Art. 11 Zugangsgesuch

Verlangt eine Person Zugang zu archivierten Unterlagen, die vor weniger als 30 Jahren erstellt wurden, oder zu Personendaten, bei denen die Schutzfrist von § 9 Absatz 2 dieses Gesetzes noch nicht abgelaufen ist, muss sie beim Staatsarchiv ein Gesuch einreichen.

Art. 13 Prüfung und Entscheid

1 Das Staatsarchiv holt während der Fristen gemäss § 11 die Stellungnahme der abliefernden Stelle im Sinne von § 30 Absatz 2 des Informations- und Datenschutzgesetzes ein.

2 Eine ablehnende Stellungnahme der abliefernden Stelle ist für das Staatsarchiv verbindlich.

Literatur und Dokumente

- BAR (2009). Policy Digitale Archivierung. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2010). Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2013). Von der Geschäftsablage ins Bundesarchiv: Angebot und Bewertung von Unterlagen des Bundes: Arbeitshilfe. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2014a). Elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER): Arbeitshilfe. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2014b). Statistische Erhebung Einsichtsgesuche 2007-2014. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2020a). Benutzerhandbuch: Online-Zugang zum Bundesarchiv recherche.bar.admin.ch. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv. (Stand: 30. Juli 2020).
- BAR (2020b). Schweizerisches Bundesarchiv in Zahlen 2019. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (o.J. a). Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (o.J. b): Vereinbarung über die selbständige Archivierung gemäss Art. 4 Abs. XX BGA in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 VBGA).
- BJ/EDÖB (2013). Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen. Bern: Bundesamt für Justiz, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.
- Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997. (BBl 1997 941-976).
- Bundeskanzlei (2012). Organisationshandbuch GEVER: Teil I: Grundlagen und Vorgaben. Bern: Bundeskanzlei.
- Büro Vatter (2019). Wirkungsmodell zum Bundesgesetz über die Archivierung (BGA). Erarbeitet im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern.
- EDÖB (2020): 27. Tätigkeitsbericht 2019/2020. Bern: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.
- Füzessery, Simone (2008). Art. 21. In: Brunner, Stephan C. und Mader, Luzius (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz. Bern: Stämpfli.
- Jöhri, Yvonne (1998). Art. 21. In: Rosenthal, David und Jöhri, Yvonne: Handkommentar zum Datenschutzgesetz. Zürich : Schulthess.
- Valérie Junod, Valérie und Flückiger, Alexandre (2017). La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH, Portée de l'arrêt Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie en droit suisse. Jusletter 27. Februar 2017.

- Mahon, Pascal und Gonin, Olivier (2008). Art. 6. In: Brunner, Stephan C. und Mader, Luzius (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz. Bern: Stämpfli.
- Maurer-Lambrou, Urs und Blechta Gabor-Paul (2014). Datenschutzgesetz (DSG), Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn
- Müller, Jörg Paul und Scheffer, Markus (2008). Grundrechte in der Schweiz. Bern: Stämpfli.
- Scheffer, Markus (2020). Kommunikationsgrundrechte. In: Diggelmann, Oliver, Hertig Randall, Maya und Schindler, Benjamin (Hg.). Verfassungsrecht der Schweiz II, Zürich: Schulthess. S. 1421 ff.

Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen

- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2)
- Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 231.1).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
- Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07)
- Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1)
- Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung in der Bundesverwaltung.
- Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (VBGA; SR 152.11).
- Verordnung des Bundesgerichts vom 27. September 1999 zum Archivierungsgesetz (SR 152.13)
- Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv.
- Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 1. Dezember 1999 über die Gebühren des Schweizerischen Bundesarchivs (Gebührenverordnung BAR; SR 172.041.15)
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).
- Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV; SR 510.411).
- Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121).
- Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV; SR 121.1)
- Verordnung vom 3. April 2019 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; SR 172.010.441)