

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI SUR L'ARCHIVAGE (LARCH)

TABLE DES MATIERES

1. **Résumé**
2. **Les enjeux de l'archivage**
3. **Contexte**
 - 3.1. Une loi nécessaire, souhaitée depuis plusieurs années
 - 3.2. Contexte législatif, réglementaire et institutionnel
 - 3.2.1. *La situation en Suisse*
 - 3.2.2. *Evolution récente de la législation vaudoise connexe*
 - 3.2.3. *Le dispositif vaudois actuel en matière d'archivage*
 - 3.2.4. *Le rôle des ACV en faveur de la consultation civique et scientifique*
 - 3.3. Contexte professionnel
 - 3.3.1. *Professionnalisation et normalisation*
 - 3.3.2. *Accroissement des domaines de responsabilité*
 - 3.3.3. *L'évaluation au coeur du système*
 - 3.4. Contexte technologique : une tâche nouvelle, l'archivage électronique
 - 3.4.1. *Les enjeux de la mémoire informatique*
 - 3.4.2. *Internalisation, externalisation et mutualisation des ressources*
 - 3.4.3. *Cyberadministration et archives*
4. **Les objectifs de la loi**
 - 4.1. En général
 - 4.2. L'organisation de l'archivage
 - 4.2.1. *Une gestion de l'information plus sûre et plus efficace*
 - 4.2.2. *La prise en compte de l'archivage électronique*
 - 4.3. La réglementation de l'accès aux archives
5. **Le périmètre de la loi**
 - 5.1. Champ d'application
 - 5.2. Domaines d'intervention des ACV
6. **Commentaire article par article**
7. **Texte de la loi**

* * * * *

1. RÉSUMÉ

La nouvelle loi poursuit deux buts principaux :

- organiser l'archivage, qui constitue une condition de base du bon fonctionnement de l'administration (de la « bonne gouvernance ») et de la sauvegarde des droits des citoyens. Cet archivage doit être organisé en premier lieu dans l'ensemble de l'administration (cantonale, respectivement communale) et non pas seulement dans l'institution destinée à accueillir les archives en fin de processus ;
- régler l'accès aux archives, qui est un droit du citoyen, complément naturel du droit d'accès aux documents de l'administration déjà reconnu par la loi sur l'information (LInfo) et par la loi sur la protection des données (LPrD).

C'est une loi sur l'archivage, et non sur les archives, car elle s'intéresse davantage aux processus qu'au traitement des documents qui en résultent. Elle prend en compte en particulier la question de l'archivage électronique, dont elle fait une des tâches nouvelles des Archives cantonales vaudoises (ACV). Elle vient en complément de la LInfo et de la LPrD que le canton de Vaud a adoptées respectivement en 2002 et en 2007, ainsi que de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI), à l'étude au Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, dans laquelle la dimension patrimoniale est traitée principalement.

L'archivage contribue à garantir tout à la fois le bon fonctionnement des autorités, les droits des collectivités et ceux des citoyens, et les sources pour tout travail historique. Les archives sont des témoignages de l'identité d'une société.

2. LES ENJEUX DE L'ARCHIVAGE

Les sociétés, comme les êtres humains, ne peuvent évoluer et se développer que grâce à leur mémoire. C'est elle qui leur permet d'analyser leur passé, de comprendre leur présent, de décider de leur avenir. Pour progresser, il faut regarder derrière soi.

Les archives publiques - qui peuvent contenir des parts d'origine privée - constituent la mémoire de la collectivité. Elles fournissent aux autorités comme aux citoyens les éléments de connaissance et de compréhension de leur passé, proche ou lointain. Cette compréhension est une condition essentielle d'une action politique réfléchie. L'activité législative, l'action du gouvernement, les décisions judiciaires doivent pouvoir se référer aux expériences passées, les analyser et en tirer des conclusions. Les citoyens, que ce soit directement, par l'intermédiaire de groupes d'intérêt ou par le biais des médias, doivent être en mesure de vérifier après coup l'activité des autorités, en la replaçant dans son contexte.

La liberté d'accès aux archives est un indicateur important du caractère démocratique d'un Etat. Mais il ne suffit pas de la proclamer dans l'absolu, il faut d'abord la rendre concrètement réalisable : pour consulter un document, il faut que celui-ci ait été conservé, puisse être retrouvé, soit encore lisible.

L'archivage n'est donc pas la simple accumulation des éléments de la mémoire collective. Comme pour la constitution de la mémoire des individus, il s'agit d'un ensemble complexe de processus qui doivent permettre l'enregistrement de toutes les informations utiles et leur

conservation intégrale à court terme, puis un tri raisonné entre celles qui doivent être maintenues à long terme et celles qui peuvent disparaître, tout cela en garantissant en tout temps de les retrouver et de pouvoir les exploiter.

La loi sur l'archivage fournit la base légale nécessaire pour assurer la constitution de la mémoire du canton de Vaud, garantir sa conservation et permettre sa consultation, cela dans un contexte d'évolution technologique périlleuse pour la pérennité des documents et d'exigences citoyennes croissantes, à la fois pour une ouverture plus large des archives et pour une meilleure protection de la sphère personnelle.

Elle s'inscrit dans le projet de Déclaration universelle sur les archives par le Conseil international des archives qui, à partir de la Déclaration québécoise sur les archives de février 2008, affirme clairement ceci : « Il revient à l'ensemble de la société de promouvoir les archives par des politiques publiques, un cadre juridique, des ressources humaines, financières et matérielles, ainsi que par des moyens technologiques propres à en soutenir le développement. Il lui incombe également d'enrichir constamment ce patrimoine grâce à des documents témoignant de ses aspirations, débats et réalisations. »

3. CONTEXTE

3.1. Une loi nécessaire, souhaitée depuis plusieurs années

Dès 1996, une loi sur l'archivage a été souhaitée par la direction des ACV, dans le cadre d'une reconsidération du rôle et du positionnement de l'institution. Le lien entre les questions de la transparence administrative, de la protection des données et de l'archivage a alors été évoqué, mais les exigences du calendrier politique et législatif n'ont pas permis de donner suite à cette démarche. Priorité a été donnée à l'adoption de la LInfo (en 2002), puis de la LPrD (en 2008).

Ce lien entre les trois objets a cependant été reconnu : à une observation de la Commission de gestion du Grand Conseil invitant le Conseil d'Etat à présenter une loi sur les archives, celui-ci a répondu le 12 septembre 2001 : « L'opportunité d'une loi sur les archives est liée à l'adoption prochaine de la loi sur l'information et la refonte de la loi sur les fichiers informatiques et les données personnelles. » (*BGC* 2001, pp. 2756-2758). La Commission de gestion est revenue sur le sujet le 24 août 2004 : « Un point très important, encore en suspens, malheureusement retardé par les travaux législatifs induits par la nouvelle Constitution, est la loi sur l'archivage. Elle n'existe actuellement pas dans le canton. Elle est en préparation. Elle permettra de régler notamment les questions suivantes : archivage électronique ; politique générale de l'archivage ; mise à disposition de l'information ; volet des communes. » (*BGC* 2004, p. 2568). Notons encore que, le 6 novembre 2001, à l'issue du débat relatif au *postulat Michel Glardon demandant au Conseil d'Etat d'étudier la création d'un fonds vaudois de la recherche historique*, le rapporteur de la commission a précisé ceci : « Plusieurs de nos collègues ont souhaité l'élaboration d'une loi sur [les] archives, loi qui permette de déterminer exactement leur mission et les moyens nécessaires pour la remplir. » (*BGC* 2001, p. 4648).

3.2. Contexte législatif, réglementaire et institutionnel

3.2.1. La situation en Suisse

En Suisse, le droit archivistique est réglé de manière fédéraliste : la Confédération et les cantons ont chacun leur loi et/ou règlement (ordonnance) en la matière. La première loi sur les archives publiques en Suisse fut celle adoptée par le canton de Genève, le 2 décembre 1925. Elle fut longtemps la seule : il fallut attendre les années 1980 pour que de nouvelles lois entrent en vigueur, avec une accélération du mouvement depuis l'adoption de la *loi fédérale sur l'archivage* du 26 juin 1998. Ainsi, dans l'ordre d'adoption, les cantons suivants disposent d'une loi : Jura (1984), Neuchâtel (1989), Zurich (1995), Bâle-Ville (1996), Genève (2000, refonte de la loi de 1925), Glaris et Lucerne (2003), Zoug (2004), Bâle-Campagne (2006), Soleure (2006), Berne (2009). Les cantons de Neuchâtel et du Jura préparent la refonte de leur première loi sur les archives. Le canton d'Argovie (c'était une première en Suisse) s'est doté en 2007 d'une loi unique sur l'information du public, la protection des données et les archives. L'Etat du Valais a choisi la même option et a abouti en 2008 à une loi commune sur ces trois objets. Il est à noter qu'à Genève, les trois domaines ont été traités à des moments différents (en premier lieu la loi sur les archives, beaucoup plus tard la loi sur l'accès aux documents administratifs, enfin la loi sur la protection des données) mais qu'ils ont été coordonnés récemment par un ensemble de révisions législatives. Seuls les cantons de Zurich et d'Argovie ont soumis leurs lois à la votation populaire.

Le présent projet de loi s'inscrit donc dans un mouvement général, en Suisse comme dans les autres pays démocratiques, à régler par une meilleure coordination des lois topiques ou par une législation unique les aspirations parfois contradictoires mais également légitimes à une libéralisation croissante de l'accès aux archives d'une part, à une meilleure protection des données personnelles d'autre part.

3.2.2. Evolution récente de la législation vaudoise connexe

La *loi du 24 septembre 2002 sur l'information* et son *règlement d'application du 25 septembre 2003* ont consacré le principe de la transparence administrative, qui avait été adopté par le Conseil d'Etat dès 1996. Elle fait devoir aux autorités de mener une politique d'information active, exacte, complète, claire et rapide. Elle donne également à chaque citoyen le droit d'accéder librement et gratuitement à tous les documents officiels détenus par les autorités, sous réserve de la protection d'éventuels intérêts publics ou privés prépondérants qui s'opposeraient à cette consultation.

La LInfo tient compte dans une certaine mesure du cycle de vie des documents et de leur éventuel archivage historique : l'article 8 alinéa 3 précise que le principe du libre accès s'applique également aux documents qui ont été versés aux ACV ; l'article 14 alinéa 4 stipule que le service d'origine demeure compétent pour statuer sur les demandes de consultation de ceux-ci tant que le délai de protection appliqué par les ACV n'est pas échu.

Il faut relever que la LInfo ne considère pas les archives dans leur dimension patrimoniale mais bien en tant qu'instruments de traçabilité des activités des autorités et de garantie des droits des citoyens.

La loi sur la protection des données personnelles du 11 septembre 2007, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008, protège les citoyens contre l'utilisation abusive des données personnelles (plus particulièrement des données dites sensibles) qui les concernent, en soumettant à des conditions précises leur collecte, leur traitement et leur communication. Comme la LInfo, elle contient une disposition prenant en compte la dimension mémorielle : son article 11, qui pose à l'alinéa 1 le principe de l'élimination de toute donnée personnelle dont la conservation n'est plus nécessaire pour réaliser la tâche pour laquelle elle a été collectée, prévoit expressément, à l'alinéa 2, l'exception de l'archivage historique.

Le canton de Vaud s'est donc doté, ces dernières années, de deux lois modernes réglementant et équilibrant le droit à l'information et le droit à la protection des données. Il lui reste, pour parfaire le triangle législatif classique dont disposent déjà la Confédération et de nombreux cantons, à régler par un texte de même niveau la question de l'archivage, étroitement liée aux deux précédentes. Il s'agit, concrètement, d'organiser la gestion de l'information de façon à garantir que la LInfo et la LPrD seront effectivement applicables (ce qui ne sera pas le cas si les documents n'existent plus, ne sont pas repérables ou sont mal protégés) et de régler l'application de ces deux mêmes lois dans le temps (jusqu'à quand les intérêts publics et privés protégés subsistent-ils ?).

Le préposé cantonal à la protection des données et à l'information d'une part, le directeur des ACV d'autre part, seront amenés à se concerter, notamment en matière d'élimination ou d'archivage de données personnelles (voir l'article 11 LPrD).

3.2.3. Le dispositif vaudois actuel en matière d'archivage

A ce jour, la législation et la réglementation vaudoises ne règlent pas de façon générale la question de l'archivage. La loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles (LAC) se contente de prévoir que l'Etat gère, entre autres institutions culturelles, les ACV (article 7) et confie à celles-ci les missions de : « conserver les documents d'archives appartenant ou confiés à l'Etat » ; de « veiller autant que possible, à ce qu'aucun document historique de valeur se trouvant en possession des communes, d'institutions privées ou de particuliers ne coure le risque d'être perdu » ; d'inventorier ces documents ; de recevoir des dons ou dépôts d'archives privées ; de permettre la consultation des documents conservés (article 12).

Un Règlement du 6 octobre 1989 pour les Archives cantonales vaudoises (RACV) contient quelques principes et règles pratiques en matière de versement d'archives aux ACV et d'utilisation de ces documents. Il ne traite pas de l'organisation de l'archivage dans l'administration et l'Ordre judiciaire et contient un certain nombre de dispositions imprécises ou désuètes, notamment quant aux délais de protection (voir 3.3. ci-après).

Le 13 août 2001, le Conseil d'Etat a adopté un Règlement interdisant l'élimination de documents (RED) qui reprend et précise l'ancien article 4 du règlement de 1989 : toute élimination de documents sur support papier ou électronique requiert l'autorisation du directeur des ACV (sauf certaines exceptions déterminées, pour d'évidents motifs pratiques) ; ces éliminations doivent se fonder sur des « calendriers de conservation » validés par les ACV et être protocolées.

A la même date, le Conseil d'Etat a aussi édicté, parmi les Directives et Règles à Usage Interne de l'Etat (DRUIDE), 13 directives détaillées sur la gestion des archives, traitant en particulier de leur classement, conservation et élimination ou versement aux ACV.

Depuis 1996, les ACV ont adopté une nouvelle approche en matière de gestion des archives des autorités cantonales, développant autant que possible la concertation avec les services producteurs. De 1996 à 1998, elles ont mené au sein de l'Etat deux enquêtes approfondies sur l'archivage, dont les enseignements ont notamment permis la rédaction des directives de 2001. Depuis 1997, elles organisent des séminaires sur les principes et les méthodes de gestion des documents à l'intention du personnel et des cadres. Entre 2004 et 2007, elles ont formé les préposés à la gestion des archives de l'administration et de l'Ordre judiciaire. Elles ont entrepris l'introduction progressive dans tous les secteurs de calendriers de conservation rédigés en collaboration avec ceux-ci et déterminant à l'avance la durée de conservation des différentes catégories de documents, ainsi que leur sort final (élimination ou versement aux ACV).

En ce qui concerne les archives communales, les ACV ont une mission de conseil et d'appui. les documents demeurant sur place. Depuis plus d'un siècle, un archiviste cantonal a ainsi consacré une part de son temps à l'encadrement des personnes qui sont en charge des archives dans les communes qui ne disposent pas de professionnels de ce domaine (soit la totalité jusqu'au début des années 1980 et l'immense majorité à ce jour). Il a souvent réalisé lui-même le classement et l'analyse des documents.

Avec la collaboration des archivistes communaux, les ACV ont rassemblé les inventaires de toutes les archives communales vaudoises, des origines à 1960 ; elles les ont mis à disposition dans une base de donnée accessible par Internet et contenant 195 000 notices ; elles les ont décrits dans un ouvrage intitulé *Panorama des Archives communales vaudoises, 1401-2003*. Les ACV organisent aussi, toujours en collaboration, des cours destinés aux archivistes communaux non-professionnels et d'autres pour les secrétaires municipaux ; elles mettent à disposition des communes, sur leur site Internet, de la documentation, notamment des guides de gestion des archives.

Depuis le début du 20^e siècle, les ACV accueillent des archives de provenance privée (personnes, familles, associations, entreprises). Elles conservent à ce jour environ 1850 fonds.

Enfin, les ACV travaillent en réseau avec les milieux professionnels des archives (elles sont à l'origine de la création, en 1996, de l'Association vaudoise des archivistes) et, plus globalement, du patrimoine (elles ont organisé à Chillon, en 1997, les premiers Etats généraux du patrimoine vaudois et ont pris l'initiative de la création, en 1998, de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud).

3.2.4. Le rôle des ACV en faveur de la consultation civique et scientifique

Les Archives ne sont pas des huis clos.

En choisissant d'installer les ACV à proximité du périmètre de l'Université et de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, les autorités politiques de la fin des années 1970 ont jugé que l'institution n'était pas qu'un lieu de mémoire, fût-il de référence dans le domaine de l'écrit, ni seulement un espace privilégié de la conservation ; elles lui ont reconnu le rôle de diffusion de la connaissance et de laboratoire de la recherche historique que les différentes filières de formation pouvaient fréquenter, exploiter et enrichir.

L'histoire du Canton s'écrit en partie aux ACV, en raison même de l'existence des sources que l'Etat produit, attire à lui et fait conserver. L'essentiel des efforts menés en amont de la recherche historique et de la demande citoyenne sont justifiés par la perspective de la consultation et de la quête de nouveaux savoirs. Dans le contexte de la longue durée, l'information élaborée dans l'administration deviendra un jour, plus ou moins proche, un enjeu d'études, et non pas seulement une composante de l'arsenal juridique de l'administration.

Les ACV peuvent s'afficher comme un centre d'informations et de prestations de services. Leur conscience historique leur garantit le statut d'institution naturellement et nécessairement en contact avec la recherche scientifique et les sollicitations du citoyen. Leur position les accrédite, selon les besoins de l'actualité, comme expertes dans les débats historiques, comme cela est arrivé, ces dix dernières années, pour les affaires liées à la Deuxième Guerre mondiale, à la stérilisation des handicapés mentaux, à l'usage de la lettre C dans les dossiers de l'administration ou encore au commerce des esclaves.

3.3. Contexte professionnel

3.3.1. Professionnalisation et normalisation

La formation des archivistes suisses a longtemps été purement pratique, après des études universitaires généralement en histoire, ou effectuée à l'étranger. Dans un contexte de rapide évolution technologique et de convergence des méthodes, les professions des sciences de l'information (soit celles d'archiviste, de bibliothécaire et de documentaliste) ont créé en 1998 une filière de formation commune, aux deux niveaux de l'apprentissage et des hautes écoles spécialisées (notamment la formation de spécialiste en information documentaire HES dispensée par la Haute école de gestion de Genève). Des formations universitaires postgrades en archivistique existent depuis 2002 ; l'Université de Lausanne a notamment accueilli, entre 2002 et 2004, le premier certificat en archivistique de Suisse.

L'archivistique s'est dotée depuis le début des années 1990, au niveau international, d'outils normatifs et codifiés. Elle s'est enrichie et modifiée, développant en particulier sa dimension de gestion documentaire (ou *records management*). Les nouvelles technologies ont imposé de nouvelles façons de concevoir la collecte, le traitement, la conservation et la diffusion des informations. L'informatique oblige à concevoir des politiques globales, à adopter des procédures standardisées, à mettre en commun les ressources. Ce qui pouvait se concevoir au niveau local et institutionnel doit l'être de plus en plus souvent au niveau national, voire international.

3.3.2. Accroissement des domaines de responsabilité

La tâche des ACV a longtemps été réduite à la prise en charge, au traitement et à la conservation des documents qui n'étaient plus utiles au fonctionnement courant de l'administration. Leur rôle commençait au moment où les secteurs d'activité faisaient appel à elles pour se défaire des dossiers qui encombraient leurs locaux. Les archivistes étaient généralement peu considérés, leur activité étant conçue comme une démarche technique et pratique, n'impliquant guère les producteurs de documents.

Cette vision n'est plus défendable aujourd'hui. Tout le monde s'accorde à constater l'augmentation exponentielle des masses d'informations à gérer, due à l'élargissement des compétences administratives, à la complexification des procédures, à l'évolution des modes d'élaboration, de diffusion et de conservation des données. Le phénomène est d'autant plus manifeste dans le canton de Vaud que ce dernier dispose, de par sa taille, d'une des administrations publiques les plus importantes de Suisse. De manière concomitante, on constate, au sein de la population en général et chez les chercheurs en particulier, des revendications croissantes en matière d'archivage, tant en termes de quantités que de domaines d'intervention, liée à une demande d'histoire, de mémoire, de vérité et de justice en expansion. Certains analystes diagnostiquent une hypertrophie de la mémoire, voire une « idéologie du tout mémoire ».

Les ACV ont dû tenir compte de la mutation de leur profession et de l'évolution des pratiques de leur administration en matière d'élaboration, de diffusion et de circulation des données. Elles ont été confrontées à une augmentation massive des arriérés d'archives : les deux enquêtes systématiques sur l'archivage dans l'administration cantonale et l'Ordre judiciaire, conduites entre 1996 et 1998, ont révélé 46 500 mètres d'archives en souffrance dans les locaux de l'Etat. La première étape de la densification des espaces de conservation du bâtiment des ACV, terminée en mai 2008, permet d'accueillir une très grande part de ce qui doit être conservé définitivement parmi cette masse. Parallèlement, les ACV ont développé, autant que l'appareil réglementaire en vigueur et leurs moyens le permettaient, une politique d'intervention en amont, auprès des producteurs d'archives, afin d'améliorer l'ensemble du processus de gestion des documents (voir 2.3.3. ci-après).

3.3.3. L'évaluation au coeur du système

Le document d'archives est d'abord un document produit par une autorité politique ou administrative, la trace matérielle d'une fonction ou d'une activité. Il est de toute façon conservé momentanément, pour satisfaire à des exigences administratives et légales. Au terme de ce délai, son sort dépend d'une « évaluation » permettant de décider si l'on doit lui attribuer le statut de document à conserver définitivement (il est alors un document de valeur historique) ou de document à éliminer (son intérêt n'est pas démontré au-delà de son usage premier).

Longtemps, archivage et élimination ont été des concepts antinomiques, les archivistes étant considérés, à leur corps défendant, comme des conservateurs tant dans leurs pratiques que dans leur approche intellectuelle. Cette vision doit être définitivement abandonnée, les archivistes appliquant aujourd'hui, du fait des masses en cause, l'élimination comme règle et la conservation comme exception.

Ce renversement de point de vue rend l'étape de l'évaluation absolument essentielle, tant pour éviter l'élimination de documents de valeur qui n'auraient pas été repérés que pour contenir le volume de ceux qui seront conservés à un niveau supportable financièrement et gérable par l'institution chargée de les recueillir. C'est pourquoi les archivistes s'efforcent aujourd'hui d'intervenir loin en amont de leur institution, pour déterminer si possible dès la création des documents quel sera leur sort final, afin que l'organisation des procédures et du classement puisse en tenir compte et faciliter la sélection, voire la rendre pratiquement automatique. Les dispositions sur l'organisation de l'archivage qui figurent dans les lois sur le sujet servent donc à la fois à optimiser la gestion des documents dans l'intérêt immédiat des services et des administrés (notamment par rapport aux dispositions des lois sur l'information et sur la

protection des données) et à faciliter l'évaluation puis la sélection des documents dans la perspective à plus long terme de la constitution des archives historiques.

3.4. Contexte technologique : une tâche nouvelle, l'archivage électronique

3.4.1. Les enjeux de la mémoire informatique

Autrefois, l'archiviste pouvait retarder sa venue ; il pouvait récupérer les documents sur papier longtemps après leur élaboration, puis les analyser sur la simple base d'un examen visuel et de la connaissance des langues et des procédures. Des caractéristiques fondamentalement nouvelles des documents sont apparues avec l'informatique par rapport au papier : opacité et dématérialisation des données ; besoin de recourir à des outils technologiques pour la lecture et les échanges ; évolution rapide des langages et des standards, des formats et des supports ; contenus composites ; incertitude sur l'intégrité et l'authenticité des données. L'informatique fait apparaître la nécessité d'intervenir très tôt dans les processus afin de sélectionner et de baliser les données à archiver, en raison de leur volatilité, de leur grande maniabilité et de leur insécurité. Elle oblige à définir très à l'avance les périmètres à prendre en compte pour la conservation définitive, notamment dans les domaines de la messagerie électronique, des bases de données et des images numériques.

Dès le 8 novembre 1995, les ACV ont souhaité que le débat soit lancé dans l'administration cantonale en matière d'archivage électronique. Elles ont fait valoir régulièrement et parmi les premières en Suisse les risques d'amnésie dont les collectivités publiques pouvaient être frappées si elles n'entreprenaient rien pour permettre la conservation définitive de leurs informations. Au risque d'être mal perçues, elles ont dénoncé le caractère rétrograde de l'informatique en ce qui concerne la conservation : la pérennité des données n'est plus garantie, en raison de l'obsolescence rapide des supports, des logiciels et des équipements.

Le stockage et la sécurité des données sont une première chose, leur organisation en est une deuxième, leur utilisation sur la longue durée une troisième.

Dans ce contexte, il est indispensable de développer des politiques publiques garantissant le bon fonctionnement des autorités dans tout ce qui touche à la création et à la circulation des informations. Il faut mettre en place des stratégies transversales, qui nécessitent d'une part de créer de vraies synergies et collaborations entre les services administratifs et les dépôts d'archives, d'autre part de mettre à disposition des acteurs concernés des règles adaptées et contraignantes, ainsi que les ressources nécessaires.

L'archivage électronique ne permet donc pas de reproduire les schémas traditionnels et impose le renouvellement partiel du discours, ainsi qu'une détermination soutenue des autorités. Mais si celles-ci ont à définir et à appliquer des nouveaux comportements, elles n'ont pas besoin de trouver, elles seules, des solutions. En effet, en plus des Archives fédérales suisses, plusieurs cantons suisses (par exemple Bâle-Ville, les Grisons, Lucerne, Saint-Gall, Zoug et Zurich) ont déjà pris des dispositions en matière d'archivage électronique, par l'intermédiaire d'une loi sur les archives et l'adoption de nouveaux processus d'organisation et de collaboration avec les services informatiques. Dans le cadre de la Mémopolitique, soit la politique fédérale pour les mémoires de la Suisse, l'Office fédéral de la culture, dans son rapport de 2008, se préoccupe de la coordination des politiques et des questions de stockage des données dans le domaine de la conservation à long terme. Lors de

son colloque des 8 et 9 novembre 2007, l'Académie suisse des sciences humaines et sociales a fait voter une résolution intitulée « Solution pour l'archivage à long terme des données numériques au niveau national. ». Le Département fédéral de l'intérieur a été invité, avec les cantons et les villes, à examiner une solution à long terme pour l'ensemble des données numérisées, créées et enregistrées numériquement, au moyen d'un renforcement des institutions et initiatives existantes, ainsi que grâce à la création d'un réseau. Depuis 2003, les archivistes suisses ont mis en place un Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques, soutenu et financé par la Confédération suisse, les cantons participants et la Principauté du Liechtenstein. Les ACV y jouent un rôle important.

3.4.2. Internalisation, externalisation et mutualisation des ressources

Les défis techniques et technologiques, les masses financières et l'interconnexion des administrations exigeront de trouver des solutions qui pourront aller de l'internalisation à l'externalisation des tâches, en passant par la mutualisation des ressources. Le Canton de Vaud agira par ses décisions sur les pratiques communales et collectives, et devra avoir à l'esprit qu'il est appelé à jouer un rôle exemplaire dans l'archivage électronique.

L'archivage électronique est une tâche transversale qui engage divers partenaires tant politiques et administratifs que techniques et financiers. La loi en fait un des devoirs majeurs de l'Etat, comme il en est devenu par la force de l'évolution une préoccupation qui concerne de près l'ensemble des composantes de la société.

Le dispositif proposé implique que la responsabilité des archives courantes et intermédiaire, ainsi que des instruments électroniques qu'ils produisent et utilisent relève des départements et des services concernés. Pour ce qui est de l'archivage définitif des documents et des instruments électroniques qui ne sont plus utiles au fonctionnement administratif quotidien, mais qui sont évalués comme faisant partie de la conservation à des fins historiques, la loi prévoit que les ACV en ont la responsabilité principale. L'archivage ne peut se faire dans ce cas-là que de manière centrale, avec les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de la loi sur l'archivage.

3.4.3. Cyberadministration et archives

Dans sa réponse de septembre 2001 au postulat urgent Charles-Pascal Ghiringhelli concernant Orgaterr II, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de décliner tous les avantages attachés au média informatique, notamment dans la facilité, la rapidité et l'efficacité des échanges et de la consultation. Le développement de la cyberadministration doit permettre également des économies financières, la décentralisation et la déconcentration des tâches administratives, ainsi que l'allègement des procédures bureaucratiques. Avec les années et selon les investissements, les prestations de l'Etat tendront à s'étendre et à renforcer le rapprochement du citoyen de l'administration, en multipliant les possibilités de transactions administratives directes. Le programme de législature 2008-2012 a confirmé cette volonté politique.

L'électronique est appelée à devenir bientôt le média unique, reléguant les supports papier à un rôle complémentaire ou intermédiaire. Il est d'ailleurs symptomatique que le *Programme de la législature du Conseil fédéral 2007-2011* ait prévu l'introduction de la gestion électronique des affaires au sein des départements et à la Chancellerie fédérale d'ici à la fin 2011 et le passage progressif, sous la houlette des Archives fédérales, à un déroulement électronique intégral des affaires du Conseil fédéral et du Parlement d'ici la fin 2010.

La tendance à la numérisation massive de données pour en faciliter la circulation et la communication au public est affichée depuis plusieurs années. Elle concerne également les archives. Elle n'a de sens que si des inventaires précis des documents concernés sont réalisés ; sans instruments de recherche et sans informations complémentaires (métadonnées), ces archives numérisées n'ont que peu de valeur. La numérisation doit pouvoir s'inscrire dans une stratégie globale de la valorisation de l'information et de la connaissance, et être sous le contrôle direct des ACV, qui devront être en mesure de récupérer à terme ces données.

Il faudra être attentif au fait que des données diffusées par la cyberadministration, ou de manière générale dématérialisées, font partie de l'archivage électronique. Dans ce cas, le dispositif doit prévoir leur transfert aux ACV, sans perte d'information et dans des modalités maîtrisées de récupération des données. La responsabilité de garantir la faisabilité de l'archivage des données à terme ne peut être le fait que de l'organisme qui les émet, non de celui qui les partage ou les reçoit.

4. LES OBJECTIFS DE LA LOI

4.1. En général

La loi affirme le principe de l'archivage des documents des autorités, d'une part en tant qu'instrument de bonne gouvernance, de sécurité du droit et de sauvegarde des intérêts des personnes, d'autre part en tant qu'outil de sauvegarde du patrimoine documentaire vaudois et de source de la recherche scientifique en général, historique en particulier.

Elle remplace une réglementation lacunaire et en bonne partie obsolète par un texte de niveau légal permettant notamment une coordination parfaite avec les récentes LInfo et LPrD, dont elle règle l'application sur le long terme.

Elle fixe des normes également applicables aux communes, ce que ne permet pas l'actuelle réglementation.

Elle détermine précisément les missions des ACV, tant en ce qui concerne les archives des autorités cantonales que celles des communes et celles de provenance privée. Elle précise leurs droits et leurs devoirs, dans leurs relations avec les différents producteurs d'archives comme en tant qu'institution de référence pour la constitution, la conservation et la diffusion du patrimoine archivistique vaudois.

Surtout, elle fournit des règles simples et précises en matière d'organisation de l'archivage et d'accès aux archives, prenant en compte les développements techniques d'une part, l'évolution légale et celle des mentalités quant à la transparence administrative et à la protection de la personnalité d'autre part.

4.2. L'organisation de l'archivage

4.2.1. Une gestion de l'information plus sûre et plus efficace

Les principes de base en matière d'organisation de l'archivage, qui figurent dans toutes les lois sur le sujet, sont :

- 1) les Archives ont la responsabilité et la compétence de conseiller et soutenir les services ; d'édicter des directives sur la gestion de leurs archives courantes et intermédiaires ; de sélectionner parmi celles-ci celles qui doivent être conservées indéfiniment en tant qu'archives historiques ;
- 2) les services ont la responsabilité et la compétence de bien identifier, classer et conserver leurs documents ; de garantir leur accessibilité et leur sécurité ; d'assurer que les documents pourront être rationnellement évalués et pris en charge par les Archives au terme de leur utilité administrative et légale;
- 3) il est interdit d'éliminer des documents sans l'autorisation des Archives (des exceptions précises à ce principe sont toujours prévues afin de ne pas entraver le bon fonctionnement des services administratifs : voir le commentaire de l'article 6, ci-après) et obligatoire de leur proposer tous les documents pour évaluation et éventuelle prise en charge.

Liée à ces missions, une compétence de contrôle, notamment par des inspections, est déléguée aux Archives, qui peuvent si nécessaire intervenir auprès de l'autorité supérieure d'un service défaillant afin d'obtenir l'application des dispositions légales et des procédures réglementaires.

La loi clarifie et fixe les missions des différents partenaires de l'archivage. Elle crée les bases d'une meilleure organisation, plus efficace, du traitement et de la conservation des archives dans le canton de Vaud. Elle s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'Etat.

4.2.2. La prise en compte de l'archivage électronique

En publiant leur rapport sur l'archivage électronique en mars 2002, les archivistes suisses ont affiché clairement que l'informatique pouvait se révéler un outil rétrograde et conduire à des impasses sous l'angle de la conservation documentaire. Comment résoudre en effet les questions relatives à l'origine, la fiabilité et l'intégrité d'informations qui sont, à cause des caractéristiques mêmes de leur élaboration, opaques, perméables et volatiles ? Comment obliger une administration à entretenir des bases de données qu'elle n'exploite plus ? L'informatique nécessite de reconsidérer le positionnement des archivistes dans la chaîne des informations. Certes, l'archivage historique constitue la dernière étape dans les processus administratifs ; mais, à l'ère de l'ordinateur, il doit être pensé impérativement dès la conception et le démarrage des applications informatiques. Les administrations doivent modifier leurs habitudes de production de documents, en structurant l'organisation de leurs documents (plan de classement) et en procédant à leur évaluation systématique selon les calendriers de conservation, qui auront été nécessairement validés par les archivistes. A l'instar de ce qui se fait pour les archives sur support papier, il ne s'agit pas d'affirmer la conservation de toutes les informations numériques à des fins historiques. Mais, pour la part incompressible de la mémoire d'une collectivité, les archivistes doivent être en mesure de faire respecter les conditions mêmes de l'exercice de leurs missions.

C'est pourquoi, l'archivage électronique est avant tout une question organisationnelle, de discipline et de culture administratives partagées, contraignantes et subordonnées à des objectifs stratégiques. Les aspects techniques sont subsidiaires.

La loi fixe le principe selon lequel les règles en matière d'archivage doivent être appliquées aux documents électroniques comme à ceux sur papier ou autres supports. Elle leur consacre un article spécifique afin d'assurer que les systèmes de gestion électronique des données tiendront compte des exigences de l'archivage et pourront donc être évalués puis repris à terme par les ACV (pour autant que cette évaluation révèle un intérêt historique). Elle prévoit également les garanties à fournir dans le cas où pour des raisons techniques et en principe temporairement, l'archivage historique de documents électroniques devrait être confié au service producteur ou à un tiers.

4.3. La réglementation de l'accès aux archives

La loi pose le principe du libre accès aux archives, reconnu dans tous les pays démocratiques, après l'échéance d'un délai de protection (ordinaire ou spécial, selon les cas).

Elle prévoit principalement une adaptation de ce délai aux normes actuelles. Le délai de protection est une période pendant laquelle il est nécessaire de demander une autorisation pour pouvoir consulter des documents d'archives. Il s'agit de facto d'une modalité d'application pratique, dans le temps, des lois sur l'information et sur la protection des données : pendant le délai, on vérifie s'il y a un intérêt public ou privé prépondérant qui pourrait s'opposer à la communication du document ; lorsque le délai est échu, cela signifie que de tels intérêts ne peuvent plus exister et on communique sans autre le document.

Le règlement actuel impose aux ACV d'appliquer un délai de protection ordinaire de 50 ans qui est désuet (le délai recommandé par le Conseil international des archives et adopté par la Confédération et la majorité des cantons est de 30 ans) et peu compatible avec le principe de transparence de la LInfo. La loi propose de s'adapter à cette norme de 30 ans.

S'agissant du délai de protection spécial, qui découle plutôt de la protection des données personnelles, les ACV appliquent actuellement un délai unique de 100 ans qui est assez fréquent dans la législation, mais sur une base réglementaire floue et sans nuance possible en fonction de la date du décès de la personne concernée. Là aussi, la loi propose une adaptation au mode de calcul généralement appliqué actuellement, avec des délais relativement conservateurs par rapport à certaines législations suisses récentes, mais qui correspondent à l'esprit de la LPrD (10 ans depuis le décès, subsidiairement 100 ans depuis la naissance, sous-subsidiairement 100 ans depuis l'ouverture du dossier). Enfin, la loi règle de façon précise la question des demandes d'autorisation pendant les délais de protection, celle de la consultation par les autorités et celle de l'éventuelle contestation de données archivées.

Les règles proposées permettent donc de doter le canton de Vaud de règles d'accès aux archives qui correspondent aux standards actuels. Elles répondent à deux exigences essentielles du *Code international de déontologie des archivistes* (adopté en 1996) : « Les archivistes facilitent l'accès aux archives du plus grand nombre possible d'utilisateurs et offrent leurs services avec impartialité à tous les usagers. » ; « Les archivistes visent à trouver le juste équilibre, dans le cadre de la législation en vigueur, entre le droit au savoir et le respect de la vie privée. » Elles sont également conformes à la *Recommandation n° R (2000)*

13 du Conseil de l'Europe, relative à une politique européenne en matière de communication des archives (voir en particulier le manuel *L'accès aux archives*, publié par le Conseil de l'Europe en 2007).

5. LE PÉRIMÈTRE DE LA LOI

5.1. Champ d'application

Du fait de son lien étroit avec la LInfo et la LPrD, la LArch concerne les mêmes entités que celles-ci, soit les autorités cantonales et leurs administrations, les autorités communales et leurs administrations et enfin les personnes ou institutions privées auxquelles l'Etat ou des communes délèguent des tâches de droit public (et dans cette mesure uniquement). Son champ d'application est cependant un peu plus large, car les éléments exclus par les deux premières lois (les fonctions juridictionnelles pour la LInfo ; les délibérations du Grand Conseil et des conseils généraux ou communaux, ainsi que les procédures civiles, pénales ou administratives pour la LPrD) n'ont pas de raison de l'être par la LArch : les documents qui leurs sont liés doivent évidemment être conservés à fins de preuves puis, à terme et pour certains d'entre eux, à fins de témoignage historique.

La loi ne s'applique donc en principe pas aux documents des personnes physiques ou morales privées (sauf dans la mesure où celles-ci agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public), qui demeurent libres de les gérer à leur guise, dans le respect des éventuelles autres lois applicables (par exemple les règles sur la tenue de la comptabilité des entreprises). Elle mentionne cependant les fonds d'archives privées qui peuvent être donnés ou déposés aux Archives (cantonales ou communales) par des personnes, familles, associations ou entreprises. Dans ces cas, une convention doit en principe régler les questions de statut juridique, de consultation, de reproduction, etc. ; à défaut (il n'est pas toujours possible de conclure une convention), les règles valables pour les fonds officiels sont applicables par analogie.

5.2. Domaines d'intervention des ACV

Les ACV sont nées des soubresauts de l'Indépendance vaudoise en 1798, pour affirmer la nouvelle identité vaudoise et accueillir des archives officielles. Deux cents plus tard, elles demeurent prioritairement et naturellement le dépôt central des archives des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire vaudois, ainsi que de leurs administrations.

Dans le cadre des discussions entre l'Etat et les Communes (EtaCom), les missions de conseil, d'encadrement et d'inspection des ACV envers les Archives communales ont été réaffirmées en décembre 1999 par le Grand Conseil. Ces mesures, qui remontent à la *loi du 24 novembre 1905 sur l'organisation de la Bibliothèque cantonale et universitaire, des Musées et des Archives*, légitiment la responsabilité de chaque partenaire et accèdent le devoir de solidarité. Pendant près d'un siècle, les ACV ont rédigé directement ou par intermédiaire les inventaires des fonds historiques des communes. Dans un environnement financier et professionnel qui a fortement évolué ces dix dernières années, il ne leur est plus possible de poursuivre la politique antérieure. Il est apparu que l'aide aux communes, surtout à celles qui ne disposent pas d'une structure professionnelle, passe aujourd'hui par la formation et la rédaction de guides et de directives.

Face aux exigences de la défense du patrimoine et à la multiplication des sources et des supports d'information, les ACV ont ouvert leur champ d'investigation à de nouveaux producteurs d'archives et à des formes nouvelles de partenariat. Tout en ayant été la première institution à s'occuper de la mémoire cantonale, elles n'ont pas pour autant un droit d'exclusivité et de primauté sur celle-ci ; elles travaillent de concert avec les bibliothèques, les musées et les Archives communales, dont les missions sont complémentaires, notamment dans le domaine de l'accueil des archives privées. En effet, la Mémoire cantonale ne procède pas que de la mémoire de l'administration et de ses autorités ; elle est plurielle, diverse, multiforme et disséminée; elle est tout autant naturelle que culturelle. Comme en 1798, la mémoire doit demeurer un fondement de l'identité cantonale, elle est une responsabilité collective, en cours de définition dans le cadre de la Mémopolitique, soit la politique fédérale pour les mémoires de la Suisse (Rapport du 1^{er} mai 2008).

La loi garantit la lecture de ces trois niveaux d'intervention des ACV, en organisant les tâches de l'archivage dans le respect des exigences du droit de l'information et du droit de la protection des données, en prévoyant une obligation d'archiver pour les autorités du Canton et des communes et en fixant les rôles des différentes autorités. La portée culturelle des documents d'archives ressort en particulier de l'attention portée aux détenteurs d'archives de nature privée.

6. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Chapitre I : Dispositions générales

Article 1 : But

La loi traite de l'archivage plus que des archives, car elle considère les processus (organisation de l'archivage et consultation des archives) avant les objets de ceux-ci (les archives).

Elle concerne « les autorités », terme qui correspond à celui qui figure à l'article 1 alinéa 1 de la LInfo (et qui est précisé à l'article suivant). Elle ne s'applique donc pas aux personnes privées (sauf dans la mesure où elles exercent des tâches de droit public : voir l'article 2), celles-ci étant en principe libres de disposer de leurs archives comme de leurs autres biens.

Lettre a : un archivage performant est, en premier lieu, l'une des conditions d'une bonne gestion de l'information. Il contribue donc au bon fonctionnement de l'administration, à la « bonne gouvernance ». Il permet en particulier de garantir la « traçabilité » des décisions et d'assurer le contrôle a posteriori des actions (ou inactions) des autorités, par les autorités supérieures ou par les citoyens.

Lettre b : l'archivage est également essentiel pour la sécurité du droit : les décisions doivent être disponibles tant que cela est juridiquement nécessaire (les délais de révision sont parfois très longs), la jurisprudence doit être conservée.

Lettre c : ces « intérêts légitimes » peuvent être de toutes natures, les documents pouvant être utiles aux citoyens dans tous les domaines (p. ex. droits fonciers, statut personnel, situation fiscale, etc.). Il faut relever que l'interdépendance de la LArch, de la LInfo et de la LPrD est particulièrement évidente en relation avec la protection de ces intérêts : la LInfo est en effet inapplicable si l'information demandée par le citoyen n'existe plus ou n'est pas repérable à temps ; il en va de même pour le droit d'accès à ses données personnelles.

Lettre d : l'archivage, processus débutant dès la création ou la réception des documents, est évidemment la condition nécessaire de leur préservation jusqu'au stade où certains d'entre eux (une minorité) seront jugés dignes d'entrer dans le patrimoine documentaire vaudois (lequel est l'un des éléments concernés par la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel actuellement en cours d'élaboration). Il faut relever à cet égard que celui-ci n'est pas nécessaire qu'à l'histoire au sens strict : toutes les disciplines scientifiques peuvent avoir besoin d'un corpus documentaire permettant une mise en perspective historique.

Article 2 : Champ d'application

Le champ d'application de la LArch est en principe identique à ceux de la LInfo et de la LPrD. En ce qui concerne la LInfo, la différence réside dans le fait que celle-ci ne s'applique pas aux « fonctions juridictionnelles », alors que la LArch concerne aussi les documents résultant de ces fonctions, soit principalement les registres et dossiers judiciaires. Il est naturel que la LArch s'applique dans ce domaine également, d'une part parce qu'un archivage performant est aussi indispensable dans le domaine juridictionnel, d'autre part parce que celui-ci est partie intégrante de la mémoire collective et qu'à long terme (ou sur autorisation particulière : voir le chapitre III), les documents qui le concernent devront aussi pouvoir être

accessibles au public et aux chercheurs. S'agissant de la LPrD, la différence concerne les délibérations du Grand Conseil et des conseils généraux ou communaux, ainsi que les procédures civiles, pénales ou administratives : ces documents sont exclus du champ d'application de la LPrD, alors qu'ils sont évidemment concernés par la LArch, devant pouvoir être produits à titre de preuve et éventuellement, à terme, être conservés à titre d'archives historiques.

Les autorités communales étant soumises à la LInfo et à la LPrD, le sont nécessairement aussi à la LArch. L'article 8 tient compte de leurs spécificités par rapport aux autorités cantonales.

Article 3 : Définitions

La loi vise à gérer l'information, indépendamment de son support. Elle s'applique donc à tous les types de *documents* : écrits, graphiques, visuels, sonores, tactiles, analogiques, numériques statiques ou dynamiques, etc. ; sur parchemin, papier, film, bande magnétique, CD, DVD, disque dur, etc. ; y compris les documents dits « dématérialisés » parce que non liés durablement à un support. Ce point est évidemment essentiel dans un contexte d'évolution technologique permanente.

Une attention particulière doit être portée aux « instruments de recherche » (soit aux répertoires de toutes natures) et aux « données complémentaires » (métadonnées de toutes sortes), sans lesquels l'information ne peut être retrouvée, lue ou comprise.

La distinction entre *archives courantes et intermédiaires* d'une part et *archives historiques* d'autre part (la littérature professionnelle parle généralement d'archives « définitives »), correspond à une conception universellement admise du cycle de vie des documents. Elle permet de répartir très clairement les rôles entre les services administratifs et les Archives en matière de gestion des archives (voir l'article 4 alinéa 1).

La *valeur archivistique* est déterminée par les Archives cantonales vaudoises (ACV) (voir l'article 5 alinéa 2). Seuls les documents contenant une information suffisamment dense et importante du point de vue des buts de la loi seront, après évaluation et sélection, conservés définitivement, les autres étant éliminés (voir l'article 5 alinéa 3). La précision « notable » permet d'exclure tous les documents dont l'intérêt est trop faible, surtout en considération de leur volume, pour justifier leurs coûts de conservation. La mention « durable » vise à écarter les très nombreux documents qui doivent être conservés temporairement, notamment à titre de preuve ou de référence, mais qui n'ont pas d'intérêt notable à long terme.

Les *délais de protection* sont un instrument essentiel pour gérer l'accès aux archives historiques. Leurs durées sont définies aux articles 11 et 12. Quant aux *dates d'ouverture et de clôture des dossiers*, elles jouent également un rôle important, dans la mesure où elles déterminent objectivement le point de départ de ces délais de protection.

Chapitre II : Organisation de l'archivage

Ce chapitre définit qui fait quoi en matière d'archivage, quels sont les droits et devoirs essentiels des services administratifs d'une part, des ACV ou des Archives communales d'autre part. Il pose les principes indispensables pour assurer une gestion fiable et rationnelle de l'information, la considérant dans son cycle de vie complet et non pas ponctuellement.

Section I : Autorités cantonales

Article 4 : Gestion des archives par les autorités

L'archivage n'étant pas une fonction patrimoniale dévolue à une institution particulière, mais le fondement de la continuité, de la rationalité et du contrôle de la gestion des autorités, ainsi que de la sécurité du droit et de la sauvegarde des intérêts des citoyens, sa responsabilité incombe à l'ensemble de l'administration et non aux seules ACV.

L'alinéa 1 correspond à la réglementation actuelle : les services sont responsables des deux premières étapes du processus de l'archivage, soit la phase des archives courantes (documents utilisés pour traiter les affaires) et celle des archives intermédiaires (documents conservés pour attester ce traitement tant que cela est juridiquement ou administrativement nécessaire). Cela implique pour eux le droit de les conserver (les ACV ne peuvent pas encore les revendiquer), mais aussi le devoir de le faire selon certaines normes. Outre la loi, un règlement d'application est prévu, qui reprendra notamment, en les précisant, les deux règlements actuels (celui du 6 octobre 1989 pour les ACV et celui du 13 août 2001 interdisant l'élimination de documents). Comme dans d'autres domaines, l'institution spécialisée (en l'espèce, les ACV) édicte des directives pratiques, destinées notamment à soutenir les services en leur fournissant des marches à suivre et à garantir un minimum d'harmonisation des pratiques. Il est à noter que de telles directives existent déjà (voir les *Directives et règles à usage interne de l'Etat - DRUIDE Archives*).

L'alinéa 2 développe également des règles implicites de bonne gestion administrative : pour que celle-ci soit à la fois cohérente, rationnelle, économique et fiable, l'information doit être gérée selon des procédures clairement établies, classée de façon à être en tout temps aisément repérable et accessible, conservée de manière sécurisée (de façon à éviter aussi bien la perte de l'information que sa divulgation à des personnes non autorisées). Les services doivent pouvoir en tout temps produire l'information, toute l'information et garantir qu'elle est authentique.

L'alinéa 3 rappelle que ces exigences découlent en particulier de la LInfo et de la LPrD : pour fournir à temps un document demandé par un citoyen, il faut que ce document ait été conservé et qu'il puisse être retrouvé facilement ; pour garantir sa confidentialité, il faut qu'il soit géré et conservé selon des procédures sécurisées.

Les exigences mentionnées à l'alinéa 4 seront en particulier l'adoption de deux instruments de gestion basiques : un calendrier de conservation des archives, établi en collaboration avec les ACV et validé par celles-ci (ce que prévoit déjà l'article 4 du règlement du 13 août 2001 interdisant l'élimination de documents) et un plan de classement écrit. En fonction de l'évolution technique et d'entente avec la Direction des systèmes d'information, des normes en matière de gestion électronique des documents pourront aussi être définies.

Il faut souligner que ce qui précède n'a pas pour fonction principale de préparer l'archivage historique des documents : il s'agit d'exigences nécessaires au bon fonctionnement d'une administration moderne et non d'une tâche à accomplir pour le compte des ACV. Mais bien évidemment, le respect de ces règles permet également à celles-ci de réaliser de façon rationnelle et économique leur mission de sélection et de prise en charge des documents à conserver indéfiniment.

Article 5 : Obligation de proposer les documents aux Archives cantonales vaudoises et sélection

Cette obligation figure dans toutes les lois sur l'archivage. Elle garantit en principe qu'aucun document de valeur n'échappera à l'archivage historique. Elle assure également que les services ne conserveront pas « éternellement » certaines catégories de documents. Il faut souligner que l'obligation est de « proposer », non de verser : en pratique, la très grande majorité des documents ne seront pas sélectionnés et seront éliminés dans le service.

Ce qu'on appelle techniquement « l'évaluation » est un choix qui implique un dialogue entre les ACV et les services pour déterminer quels sont les documents les plus riches en information. La décision finale appartient cependant aux ACV, qui auront la charge de la conservation définitive. Dans l'idéal, cette sélection ne s'opère pas au moment où les documents ont achevé leur période d'archivage courant et intermédiaire, mais avant même leur création ou leur réception : les ACV s'efforcent de rédiger, en collaboration avec les services, des « calendriers de conservation » qui fixent, pour toutes les catégories de documents résultant des missions et procédures de ces services, leur durée de conservation par ceux-ci et leur sort final (élimination ou versement aux ACV). La gestion des documents peut ainsi être organisée en fonction de ces décisions anticipées et la sélection au terme de l'archivage courant et intermédiaire être effectuée automatiquement. Le règlement pourra généraliser le recours aux calendriers de conservation.

La proportion des documents éliminés ou versés varie considérablement d'un service à l'autre. Compte tenu des énormes quantités produites par l'administration cantonale (de l'ordre de 4 kilomètres linéaires annuels en ce qui concerne le papier) et du coût de la conservation (espaces de stockage, inventurisation, gestion), les archivistes s'efforcent d'être extrêmement rigoureux dans leurs choix. Un ordre de grandeur global de 90 % d'élimination est généralement considéré comme un but à atteindre.

Il est à noter que la procédure de sélection et de versement est déjà en place, sur la base du règlement et des directives actuels, et fonctionne à satisfaction. Elle prévoit notamment l'obligation pour les services de rédiger un « bordereau de versement » (avec l'aide des ACV si nécessaire) et de fournir des documents correctement classés et conditionnés.

Article 6 : Interdiction d'éliminer sans autorisation

Cette interdiction de principe est un instrument de gestion fondamental que l'on retrouve dans toutes les lois sur l'archivage. Elle est l'un des corollaires de la responsabilité de la sélection des archives historiques qui est confiée aux Archives. Elle figure actuellement dans le règlement du 13 août 2001 interdisant l'élimination de documents, qui reprend et précise les dispositions similaires des règlements antérieurs sur les archives (dès 1959). Pour d'évidents motifs de simplification administrative, des exceptions existent déjà dans le règlement actuel : les « papiers de corbeille » (définis dans les directives des ACV) sont éliminables sans autorisation.

La procédure d'obtention de l'autorisation consiste essentiellement en la rédaction et l'approbation par les ACV d'un « bordereau d'élimination ». Elle a été progressivement systématisée depuis 10 ans environ et fonctionne à satisfaction. Le mode d'élimination doit notamment garantir le respect de l'éventuelle confidentialité des données.

Article 7 : Documents électroniques

La LArch s'applique aux documents électroniques comme à tous les autres types de documents (voir la définition de l'article 3 alinéa 1 lettre a). Un article spécifique leur est cependant consacré afin de prendre en compte les difficultés particulières liées à leur gestion sur le long terme.

L'alinéa 1 découle du fait que l'archivage est un processus continu, dont les phases successives dépendent étroitement l'une de l'autre. La qualité et le coût de l'archivage définitif, voire même sa simple faisabilité, sont très largement conditionnés par la conception et l'organisation originelles des documents. Une prise en compte dès l'origine de l'ensemble du processus d'archivage, de la création du document jusqu'à sa conservation définitive ou son élimination, s'impose tout particulièrement dans le domaine informatique. A défaut, des pans entiers de la mémoire cantonale risquent d'être irrécupérables par les ACV ou de ne pouvoir l'être qu'au prix exorbitant de la réalisation pour chaque cas d'espèce de projets de sélection/migration ad hoc. Il est donc indispensable que la conception ou le choix des systèmes de gestion électronique des données soit effectué en tenant compte de l'ensemble des exigences de l'archivage, y compris la phase finale de celui-ci, impliquant la sélection des documents et leur conservation à très long terme par les ACV. En pratique, cela peut notamment signifier la conception, en collaboration entre la DSI et les ACV, de normes à intégrer aux cahiers des charges et/ou une consultation des ACV dans le cadre de l'étude des projets.

L'archivage historique par le service lui-même ou par des tiers spécialisés (par exemple une entreprise para-publique) n'est pas pratiqué actuellement. Il est d'ailleurs à proscrire dans toute la mesure du possible, afin d'éviter une dispersion des responsabilités et des compétences en la matière. L'alinéa 2 prévoit cependant d'éventuelles situations exceptionnelles (par exemple le cas où les ACV ne seraient pas en mesure d'assurer l'archivage pour des raisons techniques, au moins temporairement) et impose des conditions strictes afin que les garanties offertes par un tel archivage externe aux ACV soient équivalentes à celles assurées par l'archivage normal. La convention serait conclue entre les ACV (voire le Conseil d'Etat) et le tiers.

Art. 8 : Gestion des archives communales

Les communes sont soumises à la LArch (voir l'article 2) et doivent donc en respecter les principes et les dispositions, en matière d'organisation de l'archivage comme en ce qui concerne l'accès aux archives. Mais elles le font de manière indépendante et conservent elles-mêmes leurs archives historiques. Les ACV n'ont en principe à l'égard des communes qu'une fonction de conseil et de soutien, sous réserve d'un droit d'inspection (voir l'article 9 alinéa 2 et son commentaire).

Ces dispositions confirment la réglementation et la pratique actuelles.

L'alinéa 2 rappelle la responsabilité du syndic quant aux archives de sa commune, précisée à l'article 75 de la loi sur les communes : « Le syndic surveille la rédaction et la tenue à jour du procès-verbal et, en général, tout le travail du secrétaire. Il veille aussi à la conservation et à la bonne tenue des archives communales ».

Compte tenu l'article cité ci-dessus, la responsabilité d'exercer au niveau de la commune les attributions dévolues aux ACV au niveau cantonal (essentiellement : édicter des instructions pour la gestion des documents, déterminer lesquels sont à conserver et autoriser les éliminations) incombe en principe au syndic. Dans la pratique, toutefois, elle est, déjà actuellement, le plus souvent déléguée au secrétaire municipal, en sa qualité de principal responsable administratif. D'autres employés municipaux peuvent être chargés de ces tâches, en particulier les archivistes professionnels dont disposent plusieurs communes (certaines d'entre elles se sont groupées pour en engager un).

Quelle que soit la personne en charge des archives dans la commune, elle peut s'appuyer, pour ce travail, sur le *Guide pratique de gestion des archives communales* publié en 1999 (mis à jour et en ligne depuis 2007) par les ACV et l'Association vaudoise des archivistes, avec la collaboration de l'Union des communes vaudoises, de l'Association des secrétaires municipaux et du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI). Ce document liste en particulier les documents gérés par les communes, indique leur durée de conservation par l'administration et le sort final à leur réserver (conservation ou élimination).

Il est à disposition sur le site de l'Etat de Vaud, sous la rubrique « Communes », et est également accessible par le site Internet des ACV, avec d'autres aides à la gestion des archives. Les ACV organisent en outre de brefs cours de formation, toujours en collaborations avec le SeCRI et les instances associatives communales. Par contre, depuis 1996, dans le cadre des mesures d'économie et d'EtaCom, les ACV ne réalisent plus directement d'inventaires d'archives pour les communes, renvoyant à des archivistes ou à des bureaux accrédités par elles.

Il faut souligner que ce qui précède ne constitue pas une tâche nouvelle pour les communes. Celles-ci sont déjà tenues, en vertu de la législation actuelle, de gérer correctement leurs documents administratifs, de conserver leurs archives historiques et d'être en mesure de répondre aux demandes de consultation basées sur la LInfo.

Article 9 : Missions des Archives cantonales vaudoises

Cet article constitue une section à part du fait que si les ACV sont principalement responsables des archives des autorités cantonales, elles ont également une fonction d'appui en matière d'archives communales.

Les missions de l'institution qui est en charge de la phase finale de l'archivage au niveau cantonal et qui a des responsabilités dans les phases précédentes doivent être définies dans la loi. Il est logique qu'elles le soient dans la nouvelle loi topique et non plus, comme jusqu'à présent, dans la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles (LAC). Celle-ci n'envisageait les archives que dans leur dimension patrimoniale, dont on a vu qu'elle n'est pas première, et les articles consacrés aux ACV (12 à 14 LAC) étaient sommaires ; ces articles sont abrogés par un EMPL spécifique lié au présent projet de loi. Au demeurant, les résultats de la refonte de la LAC, sous la forme d'une double loi sur la promotion de la culture et le patrimoine mobilier et immatériel, seront prochainement rendus publics par le Conseil d'Etat.

En pratique, l'alinéa 1 confirme et précise les compétences déjà exercées aujourd'hui par les ACV sur la base principalement de la loi précitée, du règlement du 6 octobre 1989 pour les Archives cantonales vaudoises et du règlement du 13 août 2001 interdisant l'élimination de documents. Il donne un fondement beaucoup plus solide et clair à une organisation qui s'est

développée de façon largement pragmatique. En lien avec les dispositions de la section I du chapitre II, il permet une claire répartition et définition des responsabilités entre les services administratifs et les ACV.

Pour l'essentiel et conformément à la conception de l'archivage comme processus global de gestion de l'information débutant dès la création ou la réception des documents, les ACV interviennent dès le début du cycle de vie des documents, par des conseils aux services (entre autres sous forme de cours), des directives (fournissant des marches à suivre et permettant d'assurer une certaine uniformisation des procédures), des visites sur place des archivistes (actuellement une centaine par année). En cas de constat de situation non conforme à la loi ou à la réglementation, elles font rapport à la direction du service responsable ; si le problème persiste, elles dénoncent le cas au chef du département concerné, éventuellement au Conseil d'Etat, afin qu'ils interviennent en vertu de leur pouvoir hiérarchique. Les ACV ont la responsabilité fondamentale de l'évaluation des archives afin de déterminer lesquelles seront conservées à long terme et lesquelles seront éliminées. Au stade des archives historiques, elles les prennent en charge après transfert dans leurs locaux, en assurent la conservation et en garantissent l'accessibilité (contrôlée pendant un délai plus ou moins long : voir le chapitre III), notamment par le classement et la réalisation d'instruments de recherche (inventaires, bases de données, etc.).

Les dispositions existantes depuis l'arrêté relatif aux armoiries communales du 10 février 1925 et auxquelles se réfère le *Guide pour les fusions de communes du Canton de Vaud* (dernière mise à jour septembre 2008, fiche 12) trouvent un accrochage légal sous le point f de l'alinéa 1, en raison de l'importance du contrôle de la conformité des armoiries et de leur protection. Le préavis des ACV est destiné au Conseil d'Etat qui approuve les armoiries et sceaux des communes.

S'agissant des communes, l'alinéa 2 confie aux ACV, comme jusqu'à présent, une mission de conseil et de soutien, plus particulièrement en faveur de celles (la grande majorité) qui ne disposent pas d'archivistes professionnels. Elles la réalisent en particulier par la mise à disposition de guides de gestion, surtout en matière de classement et de calendrier de conservation, et par l'organisation de cours pour les secrétaires municipaux, respectivement pour les archivistes non professionnels. Elles peuvent également fournir une aide en cas d'accident (inondation, incendie) ou réaliser des expertises.

Comme c'est déjà le cas actuellement, les ACV ont la compétence d'inspecter les archives des communes. Elles ne le feront qu'en cas de suspicion de problème grave, par exemple à la demande du préfet, qui contrôle dans le cadre de sa visite annuelle des communes la bonne tenue de leurs archives. Il en résultera en principe des recommandations à la municipalité concernée et éventuellement un rapport au Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) pour dénoncer des situations non conformes à la loi. Conformément aux articles 137 et 144 de la loi sur les communes du 28 février 1956, des mesures pourront si nécessaire être imposées à la commune défaillante.

L'alinéa 3 reconnaît l'archivage de fonds privés comme une mission à part entière des ACV, tout en indiquant, de par sa place dans l'article, qu'elle passe après la mission fondamentale de celles-ci, qui est l'archivage des fonds de l'administration cantonale. Il faut souligner qu'il est essentiel que la mémoire du canton ne soit pas constituée que de sources de provenance publique mais reflète aussi l'activité privée, qu'il s'agisse de personnes, de familles, d'associations (politiques, culturelles, sportives ou autres), d'entreprises, etc. Bien entendu,

les personnes physiques et morales privées sont entièrement libres de confier ou non leurs archives, que ce soit aux ACV ou à une autre institution.

L'expression « lien significatif avec le canton de Vaud » est reprise de l'article 26 de l'avant-projet de loi sur le patrimoine mobilier et immatériel. Elle exclut la prise en charge de fonds sans rapport étroit avec notre canton. Par ailleurs, la collaboration « avec les institutions dont les missions sont proches » (voir la lettre e de l'alinéa 1) favorise en particulier une répartition des rôles aussi cohérente que possible entre Archives, bibliothèques, musées, etc. des différentes collectivités, en fonction des spécialités et centres d'intérêts spécifiques.

Chapitre III : Accès aux archives

Loi sur l'information (ou sur la transparence), loi sur la protection des données personnelles et loi sur l'archivage (ou sur les archives) forment un triptyque indissociable (Argovie a même réuni ces trois dimensions de l'information dans une seule et unique loi, le Valais en a fait de même en 2008). Pour schématiser, on peut dire que les lois sur l'information et sur la protection des données personnelles considèrent chacune l'information de deux points de vue opposés (ceux des deux valeurs démocratiques essentielles que sont la transparence d'une part, la protection de la sphère personnelle d'autre part), et que les lois sur l'archivage règlent l'aspect temporel de cette pesée d'intérêts contradictoires, ainsi que les conditions matérielles de l'application des deux autres lois (pour pouvoir les appliquer, il faut que l'information pertinente soit effectivement conservée et accessible). Il est donc essentiel de coordonner étroitement ces trois lois. C'est pourquoi la LArch tient compte de tous les aspects de la LInfo de 2002 et de la LPrD de 2007, s'y réfère et reprend ses concepts. L'adoption de la LArch ne nécessitera donc aucune modification de l'une ou l'autre de ces deux lois.

Il est à noter que la LInfo contient déjà des dispositions assurant une certaine coordination avec la réglementation en matière d'archives, à son article 8 alinéa 3 (les documents de l'administration sont en principe consultables par le public et le restent une fois versés aux ACV) et à son article 14 alinéa 4 (tant que le délai de protection n'est pas échu, c'est le service versant qui est compétent pour statuer sur les demandes d'autorisation de consultation de documents conservés aux ACV). Quant à la LPrD, elle réserve déjà, à son article 11 alinéa 2, les dispositions légales spécifiques à l'archivage.

En pratique, l'ensemble du chapitre « accès aux archives » est conçu de telle façon que jusqu'à l'expiration du délai de protection (ordinaire [30 ans] ou spécial [de 30 à 100 ans selon les cas]), la situation d'un document déjà versé aux ACV est parfaitement identique à celle d'un document semblable encore conservé par l'autorité qui l'a créé ou reçu : il est consultable aux mêmes conditions (celles de la LInfo et de la LPrD, éventuellement de la loi spéciale concernée) et la décision quant à cette éventuelle consultation est prise par la même autorité (celle qui l'a versé). Par ailleurs, en vertu de l'article 18 LInfo, relatif au secret de fonction, le personnel des ACV est soumis, comme l'ensemble des collaborateurs de la fonction publique, au respect du secret imposé par une loi (notamment l'éventuel secret de fonction qualifié imposé par une loi spéciale, par exemple en matière médicale, notariale ou fiscale) ou résultant d'un intérêt public ou privé prépondérant, ce qui assure aux documents concernés une protection de même niveau qu'après de l'autorité d'origine.

Les dispositions proposées dans ce chapitre, notamment en matière de durée des délais de protection, sont comparables aux législations de la Confédération et des cantons sur le même objet, ainsi qu'aux politiques européennes dans le domaine de la communication des archives.

Article 10 : Principes

L'alinéa 1 rappelle l'article 14 alinéa 4 LInfo : l'autorité qui a versé les documents conserve le contrôle de leur consultation jusqu'à l'expiration du délai de protection (défini aux articles suivants). La seconde phrase rappelle que cette autorité doit prendre sa décision sur la base de la LInfo (en particulier son article 16 qui protège les intérêts publics ou privés prépondérants, dont les secrets protégés par une loi) et de la LPrD, donc selon les formes et avec les voies de recours prévues par ces deux lois.

L'alinéa 2 complète la LInfo et la LPrD en déterminant clairement à partir de quand on peut considérer que les motifs d'intérêt public ou privé justifiant d'éventuelles restrictions à la consultation ont en principe disparu. Faute d'une telle disposition, ces restrictions demeureraient théoriquement applicables, par exemple, à une demande de consultation d'un procès médiéval.

Ensemble, les alinéas 1 et 2 posent donc une règle simple et d'application aisée : jusqu'à l'expiration du délai de protection (ordinaire ou spécial selon les cas), toute demande de consultation doit être examinée au regard de la LInfo et de la LPrD, car un motif de restriction de consultation pourrait exister ; après l'expiration du délai, il n'y a plus rien à vérifier, car aucun motif de restriction ne peut plus exister, et le document demandé est automatiquement délivré. La réserve de l'article 12 alinéa 3 permet cependant la prise en compte de cas exceptionnels qui imposeraient une dérogation à ce principe (voir le commentaire de cet article).

Il convient de rappeler ici que l'accès libre aux archives est considéré par les pays démocratiques comme un droit du citoyen et que son respect est un critère de bonne gouvernance. Sous peine d'ôter toute portée à ce principe, les restrictions visant à protéger des intérêts publics ou privés doivent nécessairement être limitées dans le temps (quitte à fixer des délais très longs, de l'ordre d'un siècle, lorsque la protection des données personnelles est en jeu : voir l'article 12).

L'affirmation du principe de gratuité qui figure à l'alinéa 3 vise à éviter que le libre accès aux archives puisse être restreint par le biais de mesures financières et empêche une éventuelle inégalité de traitement en fonction de la capacité économique. Les émoluments mentionnés sont déjà perçus actuellement par les ACV, sur la base du règlement fixant les émoluments en matière administrative, par exemple pour les photocopies ou les reproductions photographiques.

En principe, les ACV ou les Archives communales concluent, pour chaque fonds d'archives privées qu'elles reçoivent, une convention de donation ou de dépôt qui précise notamment les conditions de sa consultation par le public. L'alinéa 5 vise les quelques cas dans lesquels des fonds privés leur sont remis sans qu'une convention puisse être conclue.

Article 11 : Délai de protection ordinaire

Les « délais de protection » (toujours de deux types) figurent dans pratiquement toutes les législations sur l'archivage, seuls leur durée et leur mode de calcul variant d'un canton ou d'un pays à l'autre. Il ne s'agit évidemment pas de délais pendant lesquels les documents seraient inconsultables (ce qui serait contraire au principe du libre accès à l'information qui figure dans les lois sur l'information ou sur la transparence), mais uniquement de périodes pendant lesquelles il est nécessaire de demander une autorisation de consultation, afin que l'on puisse vérifier avant de délivrer les documents si d'éventuels intérêts publics ou privés prépondérants sont en jeu et s'opposent à cette consultation.

30 ans est un délai ordinaire pratiquement standard dans les lois sur l'archivage (voir notamment l'article 9 de la loi fédérale), Genève faisant exception avec 25 ans. Le délai de 50 ans prévu par le règlement actuel des ACV est rétrograde, ressenti comme chicanier par les chercheurs et très gênant en pratique, imposant des procédures d'autorisation dans des cas à l'évidence sans problème. Le mode de calcul de l'alinéa 2 est également standard.

Article 12 : Délai de protection spécial

Le délai spécial prévu par les législations archivistiques permet une protection étendue des documents archivés contenant des données personnelles. Il ne modifie pas le droit de la protection des données mais le complète en précisant les limites de son application dans le temps.

La définition de l'alinéa 1, « documents classés selon des noms de personne et qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité », correspond notamment à celle de la loi fédérale (article 11) ou de la loi genevoise (article 12). L'exigence du classement selon des noms de personnes est indispensable pour rendre la règle concrètement applicable : à défaut, il faudrait qu'un archiviste lise chaque page de chaque dossier avant de le transmettre au lecteur, afin de vérifier si une information relative à une personne ne se dissimule pas au détour d'une phrase. La référence expresse à la LPrD pour les deux notions de « donnée personnelle sensible » et de « profil de la personnalité » garantit une uniformité d'interprétation de celles-ci.

Il s'agit essentiellement de garantir que les données sensibles ne sont pas librement accessibles tant que la personne concernée est vivante. Le critère principal pris en compte est donc celui du décès de celle-ci, assorti d'un délai supplémentaire de 10 ans destiné à protéger la sensibilité des proches. Ce délai est identique notamment à Genève, Bâle-Ville et Lucerne; il est de 30 ans à Zurich ; il est de 3 ans seulement après le décès dans la loi fédérale et dans celle du canton de Berne.

Souvent, la date du décès n'est pas connue. Il est donc nécessaire de prévoir un délai subsidiaire, fixé à 100 ans depuis la naissance (soit nettement au-delà de l'espérance de vie moyenne). Si celle-ci est également inconnue, le délai « sous-subsidiaire » est de 100 ans depuis l'ouverture (et non la clôture) du dossier. Il est à noter qu'une considérable variété existe en Suisse concernant ces délais : Genève connaît un système et des délais identiques à ceux proposés ; Bâle-Ville compte 100 ans depuis la naissance ou 80 ans depuis la clôture du dossier ; Zurich, 100 ans depuis la naissance, sans autre critère ; Berne, 110 ans depuis la naissance ou 110 ans depuis la date du document ; la loi fédérale, ainsi que Lucerne, connaissent un délai spécial général de 50 ans seulement.

Enfin, par cohérence autant que pour des raisons pratiques, il est prévu que la durée du délai spécial ne peut pas être inférieure aux 30 ans du délai ordinaire.

D'un point de vue pratique, la procédure de contrôle de la communicabilité des dossiers est déjà pratiquée de longue date par les ACV : les dossiers qui doivent être soumis au délai de protection spécial sont repérés lors de l'inventaire des fonds ; la restriction figure dans le répertoire mis à la disposition du public (qu'il soit sous forme papier ou informatisée), ainsi que sur les rayonnages portant les documents concernés ; les employés contrôlent avant livraison que les délais soient bien échus. Les Archives communales ont des procédures similaires. Afin de renforcer la sécurité, le règlement d'application pourra faire obligation aux services de désigner les dossiers sensibles au moment du versement.

L'alinéa 3 est repris de l'article 12 alinéa 2 de la loi fédérale. Il vise le cas exceptionnel où l'on constaterait, au moment où une demande concrète est faite, qu'il serait contraire à un intérêt public ou privé prépondérant de rendre certains documents accessibles au public, malgré l'échéance du délai de protection. Il faut que dans ce cas particulier, les ACV ou l'autorité qui a versé les documents aient la compétence de restreindre le droit de consulter, afin de protéger ces intérêts. La durée de cette restriction ne peut être fixée dans la loi : elle devra être déterminée de cas en cas, en tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu. Comme dans les cas de refus d'autorisation de consultation pendant le délai de protection, cette décision pourra faire l'objet d'un recours selon la procédure prévue par la législation sur l'information et sur la protection des données.

Ce qui précède constitue la règle générale. L'alinéa 4 rappelle que certaines lois spéciales dérogent déjà - et continueront à déroger - à cette norme, en particulier en matière d'archives médicales, notariales ou d'état civil.

Article 13 : Consultation par les autorités

Les alinéas 1 et 2 visent à maintenir une situation identique, du point de vue de la consultation, à celle qui prévalait avant le versement des documents aux Archives. Ils garantissent en particulier le respect des dispositions de la LPrD.

L'alinéa 1 signifie qu'un service pourra consulter librement les archives d'un autre service après l'expiration du délai de protection (ordinaire ou spécial), mais qu'avant ce terme, il devra lui en demander l'autorisation, le service concerné devant rendre sa décision en conformité de la LInfo et de la LPrD.

L'alinéa 2 a notamment pour but d'éviter que des services refusent d'effectuer des versements de crainte de ne pouvoir ensuite accéder à leurs documents.

La restriction prévue à l'alinéa 3 est nécessaire pour respecter l'esprit de l'article 11 LPrD. Elle vise le cas des données personnelles devenues inutiles et qui auraient donc dû être éliminées (article 11 alinéa 1 LPrD), mais qui ont tout de même été conservées car les Archives ont estimé qu'elles présentaient un intérêt historique (article 11 alinéa 2 LPrD). Il faut éviter que de ce fait, le citoyen soit placé dans une situation moins favorable, du point de vue de la protection de sa sphère personnelle, que si son dossier avait été jugé sans intérêt historique et donc éliminé. Il y a aussi un aspect d'égalité de traitement : il est de pratique générale en archivistique, dans le cas de très grandes séries de dossiers personnels (dossiers pénaux, dossiers d'assistance sociale, etc.), de ne conserver qu'un échantillon représentatif de

l'ensemble (par exemple un dossier sur dix ou ceux dont le nom de famille commence par la lettre B) ; il ne faut pas que les personnes dont le dossier est ainsi sélectionné soient moins bien protégées que celles dont le dossier est éliminé. Il faut cependant prévoir le cas d'une demande de consultation, notamment par la personne concernée, et permettre au service de se prononcer en connaissance de cause sur celle-ci (il doit alors de toute façon répondre conformément aux exigences de la LPrD).

Article 14 : Contestation de données archivées

Cet article énonce un principe fondamental pour les archivistes et historiens, la suppression ou la réécriture des sources historiques étant un attribut des régimes totalitaires. Les sources doivent demeurer intangibles afin de pouvoir toujours être réexaminées et réinterprétées. Même les documents unanimement reconnus comme faux doivent demeurer en l'état, précisément pour témoigner de l'erreur ou de la tromperie dont ils résultent. Une disposition identique figure donc, notamment, à l'article 15 de la loi fédérale.

L'« affaire des fiches » de la Police fédérale, en 1989, a illustré clairement l'importance de ce principe. La destruction de ces documents, contenant essentiellement des informations personnelles - souvent fausses ou politiquement très orientées - sur des milliers d'individus, a très vite été réclamée par certains milieux et par une partie du monde politique, désireux d'effacer la trace de ces agissements. Paradoxalement, la protection de la sphère personnelle des personnes fichées a parfois été invoquée à l'appui de cette demande. En réalité, une telle destruction aurait privé les citoyens concernés et l'ensemble de la société de la source indispensable pour constater et évaluer les faits, les expliquer et en prévenir le renouvellement. Finalement, sous la pression notamment des historiens et des archivistes, les « fiches » (en réalité des dossiers) ont été versées aux Archives fédérales suisses et une procédure de consultation particulière mise en place, en raison notamment de la masse des demandes à ce sujet. Il est incontestable que les droits démocratiques en général et ceux des citoyens qui avaient été fichés en particulier, ont été mieux respectés par la conservation de ces documents que par leur élimination, nonobstant leur caractère invasif pour la vie privée et souvent inexact.

La deuxième phrase de l'article 14 LArch permet de concilier le principe précédent avec les droits des personnes concernées par les données inexactes ou prétendues telles. L'adjonction pourra éventuellement être constituée par la reconnaissance officielle, par l'autorité responsable, du caractère erroné de l'information en cause.

Lors de l'expertise du projet de LArch par le Service juridique et législatif, il a été relevé par celui-ci que la disposition proposée posait un problème de constitutionnalité par rapport à l'article 15 alinéa 2 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003, qui précise :

« Toute personne a le droit d'être protégée contre l'utilisation abusive de données qui la concernent. Ce droit comprend :

- a) la consultation de ces données;
- b) la rectification de celles qui sont inexactes;
- c) la destruction de celles qui sont inadéquates ou inutiles. »

La lecture des débats et du message fait apparaître que les constituants n'ont envisagé cette question que dans la perspective des données conservées par les services de l'administration, soit au stade de l'« actualité » des archives courantes et intermédiaires. La dimension

historique, à long terme, ne paraît pas avoir été évoquée. L'intérêt démocratique, évoqué ci-dessus, à prévenir toute forme de révisionnisme, individuel ou collectif, par le respect de l'intangibilité des archives historiques n'a pas été débattu.

Il faut signaler, encore, que le droit évoqué par l'article constitutionnel précité est repris par l'article 29 alinéa 2 LPrD, qui donne aux personnes concernées le droit de demander la rectification ou la destruction de données, si leur inexactitude est établie.

En dernière analyse, il paraît possible de concilier l'article 15 alinéa 2 Cst-VD et l'article 29 alinéa 2 LPrD d'une part, l'article 14 LArch proposé d'autre part. En effet, celui-ci permet la rectification des données inexactes, exigeant simplement que l'information erronée, tout en étant clairement désignée fautive, demeure lisible. Par ailleurs, les archives historiques sont le résultat d'un processus de sélection rigoureux qui atteste leur utilité, notamment dans une perspective de compréhension du fonctionnement de notre Etat démocratique ; elles ne sont donc pas « inadéquates ou inutiles » au sens de l'article 15 alinéa 3 lettre c Cst-VD. Enfin, il faut considérer que la protection des intérêts personnels des personnes concernées, qui est le but poursuivi par cette dernière disposition, est précisément garantie par la LArch, grâce au délai de protection spécial de son article 12.

En pratique, la coexistence des articles 29 alinéa 2 LPrD et de l'article 14 LArch signifie que l'on peut modifier un document tant qu'il est conservé par l'administration, cette modification faisant partie du processus de traitement de l'affaire concernée, mais que ce même document devient intangible une fois archivé, car il doit témoigner de ce traitement, y compris d'une éventuelle erreur ou tromperie (attestée cas échéant par une adjonction liée au document incriminé).

Article 15 : Inaliénabilité et imprescriptibilité

L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des archives publiques sont des principes généraux qui figurent dans la grande majorité des lois sur l'archivage, par exemple à l'article 20 de la loi fédérale. Ils sont les corollaires des principes qui sous-tendent la LArch : les archives sont des biens publics, constitutifs de la mémoire collective, nécessaires au contrôle de l'activité étatique et à la transmission des sources permettant l'écriture de notre histoire. Elles ne doivent donc pouvoir être ni aliénées ni acquises par prescription.

La qualité de biens culturels est reconnue aux archives par l'article 1 lettre j de la convention internationale du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels. Quant à l'article 4 alinéa 2 de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels, il autorise expressément les cantons à déclarer que leurs biens culturels enregistrés ne peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquis de bonne foi et que le droit à la restitution n'est pas soumis à prescription.

Chapitre IV : Dispositions pénales

Article 16 : Disposition pénale

Par souci de cohérence, cet article prévoit, en cas de violation du délai de protection, la même sanction que l'article 41 LPrD, pour une infraction comparable. L'élimination intempestive

d'archives peut également être poursuivie, en relation avec le préjudice provoquée par la perte de données et de documents qui auraient dû être conservés.

Chapitre V : Dispositions finales

Article 17 : Entrée en vigueur

Un règlement d'exécution complètera la présente loi. Il précisera en particulier de nombreux points pratiques relatifs à la gestion des archives courantes et intermédiaires par l'administration cantonale et aux procédures de sélection, d'élimination et de versement des archives. Les actuelles directives DRUIDE pour la gestion des archives seront ensuite, sur cette base, mises à jour, améliorées et développées.

Loi modifiant celle du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles

Cette modification est rendue nécessaire par le fait que les missions des ACV sont désormais définies par l'art. 9 LArch. Les art. 12 et 13 de la loi sur les activités culturelles (LAC), qui sont consacrés au même objet, doivent donc être abrogés. Quant à l'article 14 LAC, qui prévoit un règlement de la consultation (en pratique : le règlement pour les ACV du 6 octobre 1989), il est remplacé par l'article 17 LArch, qui prévoit une réglementation d'exécution.

Pour plus de détails, voir le début du commentaire de l'article 9 LArch.

Comme déjà précisé, l'adoption de la LArch n'impose la modification d'aucune autre loi, en particulier ni la LInfo ni la LPrD.

7. TEXTE DE LA LOI

LOI sur l'archivage (LArch)

du ...

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

- ¹ La présente loi règle l'archivage des documents des autorités désignées à l'article 2, afin :
- a. d'assurer la continuité, la rationalité et le contrôle de leur gestion ;
 - b. de garantir la sécurité du droit ;
 - c. de protéger les intérêts légitimes des personnes ;
 - d. de sauvegarder le patrimoine documentaire vaudois, ainsi que les sources nécessaires à la recherche scientifique.

Art. 2 Champ d'application

- ¹ La présente loi s'applique aux autorités suivantes :
- a. au Grand Conseil ;
 - b. au Conseil d'Etat et à son administration ;
 - c. à l'Ordre judiciaire et à son administration ;
 - d. aux autorités communales et à leurs administrations ;
 - e. aux personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques.

Art. 3 Définitions

- ¹ On entend dans la présente loi par :
- a. *document* : toutes les informations, enregistrées sur quelque support que ce soit, y compris sur support électronique, produites ou reçues par les autorités mentionnées à l'article 2, ainsi que tous les instruments de recherche et toutes les données complémentaires qui sont nécessaires au repérage, à la compréhension et à l'utilisation de ces informations ;

- b. *archives courantes et intermédiaires* : l'ensemble des documents utilisés pour traiter les affaires, puis conservés pour attester ce traitement tant que cela est juridiquement ou administrativement nécessaire ;
- c. *archives historiques* : l'ensemble des documents qui ne sont plus utilisés pour traiter les affaires ou attester ce traitement et qui sont conservés définitivement en raison de leur valeur archivistique ;
- d. *valeur archivistique* : la qualité d'un document présentant un intérêt notable et durable au regard des buts de la présente loi ;
- e. *délai de protection* : la durée pendant laquelle la consultation d'archives historiques est soumise à autorisation ;
- f. *dates d'ouverture et de clôture d'un dossier archivé* : la date à laquelle un dossier archivé a reçu son premier document et celle du plus récent document qu'il contient ayant une relation directe avec le traitement de l'affaire concernée.

Chapitre II Organisation de l'archivage

SECTION I AUTORITÉS CANTONALES

Art. 4 Gestion des archives par les autorités

¹ Les autorités ont la garde de leurs archives courantes et intermédiaires. Elles les gèrent conformément aux principes de la présente loi, de la réglementation d'application et des directives des Archives cantonales vaudoises.

² Elles mettent en oeuvre des procédures de gestion, des systèmes de classement et des modes de conservation des documents qui garantissent l'intégrité, l'authenticité, l'accessibilité et la sécurité de ceux-ci.

³ Elles veillent en particulier à être en mesure de répondre dans les délais légaux aux demandes fondées sur la législation sur l'information et sur la protection des données personnelles.

⁴ Le règlement d'application fixe les exigences minimum en matière d'instruments de gestion des documents.

Art. 5 Obligation de proposer les documents aux Archives cantonales vaudoises et sélection

¹ Les autorités sont tenues de proposer aux Archives cantonales vaudoises tous les documents dont elles n'ont plus besoin pour traiter les affaires ou attester ce traitement.

² Les Archives cantonales vaudoises décident de la valeur archivistique des documents, avec la collaboration des autorités.

³ Les documents sélectionnés sont versés aux Archives cantonales vaudoises. Les autres documents sont éliminés conformément à l'article 6.

⁴ Le règlement d'application précise la procédure de sélection et de versement.

Art. 6 Interdiction d'éliminer sans autorisation

¹ Les documents qui doivent être proposés aux Archives cantonales vaudoises ne peuvent pas être éliminés sans l'autorisation de ces dernières.

² Le règlement d'application prévoit les exceptions. Il précise la procédure d'obtention de l'autorisation, ainsi que le mode d'élimination.

Art. 7 Documents électroniques

¹ Les autorités tiennent compte des exigences de l'archivage lors de la conception ou du choix de leurs systèmes de gestion électronique des données.

² A titre exceptionnel et sur la base d'une convention écrite, les documents électroniques sélectionnés en tant qu'archives historiques peuvent être conservés temporairement ou durablement par l'autorité concernée ou par un tiers spécialisé, sous le contrôle des Archives cantonales vaudoises. Leur intégrité, leur authenticité, leur accessibilité et leur sécurité doivent être garanties, ainsi que le respect des délais de protection définis au chapitre III.

*SECTION II AUTORITÉS COMMUNALES***Art. 8 Gestion des archives communales**

¹ Les communes gèrent leurs archives de façon indépendante. Elles conservent leurs archives historiques.

² Le syndic est responsable de la bonne gestion des archives communales.

³ Il exerce au niveau de la commune les mêmes attributions que celles conférées aux Archives cantonales vaudoises par les articles 4 à 7 de la présente loi. Il peut déléguer cette compétence.

*SECTION III ARCHIVES CANTONALES VAUDOISES***Art. 9 Missions des Archives cantonales vaudoises**

¹ Les Archives cantonales vaudoises veillent à la constitution des archives historiques des autorités cantonales, assurent leur conservation et facilitent leur consultation. A ces fins, elles assument notamment les responsabilités suivantes :

- a. conseiller et soutenir les autorités dans la gestion de leurs archives, édicter des directives à ce sujet et veiller à leur application, notamment par des inspections périodiques, au besoin dénoncer les situations non conformes à la loi ou à la réglementation ;
- b. évaluer les archives des autorités, sélectionner les archives historiques et les prendre en charge, autoriser les éliminations ;

- c. conserver et inventorier les archives historiques, assurer l'accès à celles-ci et favoriser leur mise en valeur ;
- d. gérer une bibliothèque et une documentation historiques et professionnelles ;
- e. collaborer avec les institutions dont les missions sont proches ;
- f. préavisier les projets d'armoiries communales et les sceaux qui reproduisent de telles armoiries.

² En matière d'archives communales, les Archives cantonales vaudoises ont pour mission de conseiller les autorités et de soutenir les personnes chargées de leur gestion. Elles peuvent en tout temps inspecter les archives communales, faire rapport à la municipalité et si nécessaire dénoncer au département en charge des relations avec les communes les situations non conformes à la loi ou à la réglementation.

³ Les Archives cantonales vaudoises ont également pour mission de rechercher, collecter, conserver et mettre à disposition du public des fonds d'archives provenant de personnes physiques ou morales privées et qui ont un lien significatif avec le canton de Vaud.

Chapitre III Accès aux archives

Art. 10 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 3.

³ La consultation est gratuite. Un émolument peut être perçu pour des prestations particulières.

⁴ La consultation peut être limitée si l'état de conservation des documents l'exige.

⁵ La consultation des fonds d'archives privées est réglée par les conventions signées avec le donateur ou déposant. A défaut, les dispositions de la présente loi s'appliquent.

Art. 11 Délai de protection ordinaire

¹ Le délai de protection ordinaire est de 30 ans. Il s'applique à tous les documents, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 12.

² Le délai court à compter de la date de clôture du dossier ou, pour un document isolé, de la date de création de ce dernier

Art. 12 Délai de protection spécial

¹ Les documents classés selon des noms de personne et qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité au sens de l'article 4 de la loi sur la protection des données personnelles sont soumis à un délai de protection spécial, à moins que la personne concernée n'en ait autorisé la consultation.

² Le délai est de 10 ans après la date du décès de la personne concernée, respectivement de 100 ans après la naissance si la date du décès est inconnue et ne peut pas être déterminée sans entraîner un travail disproportionné. Si ni la date du décès ni celle de la naissance ne peut être retrouvée, le délai expire 100 ans à compter de l'ouverture du dossier. Dans tous les cas, le délai de protection spécial ne peut être inférieur au délai ordinaire.

³ Si un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose dans un cas particulier à ce que des archives soient consultées par des tiers, les Archives cantonales vaudoises ou l'autorité qui a versé les documents peuvent en limiter ou en interdire la consultation pour une durée limitée après l'expiration du délai de protection. S'agissant des documents communaux, cette compétence appartient à la Municipalité.

⁴ Les dispositions d'autres lois qui prévoient des délais de protection spécifiques pour certains types de documents sont réservées.

Art. 13 Consultation par les autorités

¹ La consultation par une autorité des documents versés par une autre autorité est soumise aux mêmes conditions que les demandes de consultation par le public.

² L'autorité qui a versé les documents peut les consulter librement pendant le délai de protection, à l'exception des documents mentionnés à l'alinéa 3.

³ Lorsqu'il s'agit de données personnelles archivées en application de l'article 11 alinéa 2 de la loi sur la protection des données personnelles, l'autorité qui a versé les documents ne peut pas les consulter pendant le délai de protection, sauf sous une forme anonymisée ou pour prendre une décision relative à une demande de consultation.

Art. 14 Contestation de données archivées

¹ Les archives historiques ne peuvent pas être modifiées. Les personnes concernées peuvent faire ajouter, par une adjonction explicitement désignée comme telle, la mention de leur caractère litigieux ou la preuve de leur inexactitude.

Art. 15 Inaliénabilité et imprescriptibilité

¹ Les archives des autorités mentionnées à l'article 2 sont des biens culturels inaliénables. Elles ne peuvent être acquises par prescription.

Chapitre IV Dispositions pénales

Art. 16 Dispositions pénales

¹ Celui qui aura accédé sans autorisation à des informations contenues dans des archives soumises à un délai de protection, qui aura communiqué à des tiers des informations contenues dans des archives soumises à un délai de protection ou à des restrictions d'accès en application de la législation sur la protection des données personnelles ou qui aura éliminé sans autorisation des documents ou informations à valeur archivistique sera puni d'une amende de deux cents francs à deux cent mille francs, sans préjudice d'éventuels dommages-intérêts. La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Chapitre V Dispositions finales

Art. 17 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

LOI modifiant celle du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles

du ...

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ La loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles est modifiée comme suit :

Art. 12 à 14

Abrogés.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.