



*Fribourg, novembre 2016*

Rapport explicatif

## Avant-projet de règlement sur l'archivage (RArch)

### Table des matières

1. Généralités.....	1
2. Grandes lignes de l'avant-projet .....	3
3. Commentaire par chapitres .....	5
3.1. Chapitre premier – Dispositions générales.....	5
3.2. Chapitre 2 – Organisation de l'archivage .....	6
3.3. Chapitre 3 – Régimes particuliers .....	7
3.4. Chapitre 4 – Accès aux archives historiques et utilisation .....	10

## 1. Généralités

**1.1.** La loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch, [RSF 17.6](#)) a été adoptée le 10 septembre 2015 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>1</sup>. Cette première loi spécifiquement dédiée à l'archivage des documents publics dans le canton de Fribourg répond à une évolution générale de la société qui connaît depuis plusieurs décennies déjà une révolution quantitative et qualitative avec la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication d'une part, et l'augmentation des exigences démocratiques de transparence des activités publiques et de protection des données personnelles d'autre part. Une loi moderne sur l'archivage doit nécessairement prendre en compte ces deux aspects et compléter l'environnement juridique constitué par les législations sur la protection des données et sur l'information et l'accès aux documents<sup>2</sup>.

**1.2.** La LArch s'applique aux archives produites et reçues dans le cadre des activités de l'Etat, des autres collectivités publiques et des organismes privés accomplissant des tâches de service public. Les notions d'archivage et d'archives y sont définies de manière très large. Ce n'est plus seulement la conservation des documents en vue de leur versement aux Archives qui est visée, comme c'était

---

<sup>1</sup> Cf. [Message 2014-DICS-42](#) du 24 février 2015 accompagnant le projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat, BGC 2015 p. 1666 ss (ci-après : Message LArch) et, de manière générale, le dossier [ParlInfo 2014-DICS-42](#) ainsi que les débats publiés au [BGC sept. 2015](#).

<sup>2</sup> Loi du 25 septembre 1994 sur la protection des données (LPrD, [RSF 17.1](#)) et loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, [RSF 17.5](#)), cette dernière étant complétée par l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD, [RSF 17.54](#)). Cf. à ce sujet Message LArch, BGC 2015 p. 1668.

le cas sous l'empire des anciennes dispositions de la LICE<sup>3</sup>. Ce qui est concerné, c'est l'ensemble du « processus par lequel sont gérés les documents produits ou reçus, de leur création ou réception jusqu'à leur élimination ou conservation définitive, dans le but d'en préserver la valeur et le sens » (art. 3 let. a LArch). Cela recouvre donc, outre les questions liées à la gestion des « archives intermédiaires » (le « préarchivage », selon la terminologie utilisée naguère dans la LICE) et à la constitution des « archives historiques », de larges pans de la gestion documentaire (gestion des « archives courantes ») afin d'« assurer la continuité, la rationalité et la maîtrise de la gestion des documents » (art. 1 let. a LArch).

De ce fait, la LArch établit certes les notions d'intégrité, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des archives publiques historiques et précise les modalités d'accès à ces dernières, dans le respect des règles en matière de protection des données et d'information du public. Mais elle organise aussi de manière générale le processus d'archivage dans les organismes et services concernés (responsabilités, modalités de gestion, d'évaluation et de conservation). Et elle définit l'archivage électronique comme un horizon à atteindre dans le moyen terme.

**1.3.** La LArch est une loi-cadre, dont la portée et la teneur sont générales. Son esprit est de fixer les règles des bonnes pratiques en matière d'archives publiques. C'est pourquoi la description détaillée des procédures d'archivage, la spécificité de certaines archives et les détails des modalités d'accès aux documents d'archives ont été renvoyés à la réglementation d'exécution.

Cette réglementation prend la forme du présent projet, qui entend répondre de la manière la plus précise possible aux exigences posées par la LArch et aux besoins des services et organes publics dans le domaine de la gestion de leurs documents et de leurs archives. Il devra être complété, dans une troisième étape, par des directives ainsi que par la mise en œuvre de solutions opérationnelles et pragmatiques.

**1.4.** L'avant-projet a été élaboré par un groupe de travail ad hoc mis en place par la Chancellerie, présidé par le Vice-chancelier et réunissant des personnes représentant les Archives de l'Etat (AEF), le Service de la culture (SeCu), le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel), le Service du personnel et d'organisation (SPO), le Service des communes (SCom) et le Service de législation (SLeg). Ont en outre été associés aux travaux un représentant du Pouvoir judiciaire (Frédéric Oberson, secrétaire général du Tribunal cantonal), un représentant de l'Association des communes fribourgeoises (M. Fredy Huber, secrétaire communal de Wünnewil-Flamatt) et un représentant des Archives de la Ville de Fribourg (M. Jean-Daniel Dessonnaz, Archiviste de la Ville). Des sous-groupes de travail (« organisation de l'archivage et archivage électronique », « archives communales » et « accès et utilisation ») ont traité de manière séparée les thèmes qui leur ont été dévolus. Le groupe de travail complet s'est réuni à deux reprises, les sous-groupes ont tenu sept séances et un sous-groupe restreint de rédaction – réunissant les AEF et le SLeg – a tenu huit séances. Des contacts particuliers ont en outre été pris avec l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (les préposées à la protection des données et à la transparence ont eu l'occasion de donner leur position sur une première mouture de l'avant-projet) et avec le Secrétariat du Grand Conseil (lequel doit encore vérifier si des dispositions spécifiques sont nécessaires pour les documents du Parlement). Certaines demandes émises par l'archiviste de l'Université ont en outre été prises en considération.

---

<sup>3</sup> Loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles (LICE, [RSF 481.0.1](#)) ; cf. ég. l'actuel RArch (règlement du 2 mars 1993 concernant les Archives de l'Etat, [RSF 481.1.11](#)).

Les travaux ont été lancés le 10 mars 2016 et l'avant-projet a été validé par le groupe de travail dans sa séance du 26 septembre 2016.

**1.5.** La LArch est largement inspirée des lois vaudoise et neuchâteloise sur l'archivage. Dès lors, ce sont logiquement les réglementations d'exécution de ces deux lois (avec également quelques autres modèles) qui ont servi de première source d'inspiration lors de l'élaboration du règlement. Elles ont cependant été passablement revues et complétées.

Il a notamment été tenu compte des résultats de la consultation relative à l'avant-projet de loi (avril-juillet 2014) : de nombreux services et organismes publics avaient fait part de leur souhait de disposer de réponses plus concrètes et plus précises sur l'organisation de l'archivage, les procédures à suivre, les instruments de gestion à mettre en place et la question de l'archivage électronique.

D'autres sujets ont en outre fait l'objet d'analyses un peu plus poussées, comme la relation avec le droit d'accès aux documents ou la protection des données personnelles. Ces analyses ont d'ailleurs amené la Chancellerie à demander au Bureau du Grand Conseil une rectification de l'art. 16 al. 1 LArch, afin d'y préciser que le délai de protection spécial auquel sont soumises certaines archives historiques ne concerne que des documents contenant des données personnelles *sensibles* (l'adjectif « sensibles » a en effet malencontreusement disparu lors du passage de l'avant-projet au projet). La rectification a été publiée au [ROF 2015\\_088a](#). Les art. 12 al. 2 let. a et 44 al. 2 AP tiennent déjà compte de cette rectification.

Enfin, une attention particulière a été apportée aux contraintes liées à des statuts particuliers, tels que l'archivage au sein du Pouvoir judiciaire, des communes ou des délégataires de tâches publiques.

## **2. Grandes lignes de l'avant-projet**

**2.1.** Le règlement comporte 67 articles, alors que la LArch en compte 21. Il a été rédigé dans un souci de précision des principes énoncés dans la LArch et avec la volonté de couvrir l'ensemble des structures étatiques et publiques du canton de Fribourg. Il propose ainsi une mise en application complète de la LArch.

Outre les traditionnelles dispositions générales (chap. 1, art. 1 à 6 AP) et dispositions transitoires et finales (chap. 5, art. 64 à 67 AP), il est subdivisé en trois chapitres d'ampleur à peu près équivalente : organisation de l'archivage (chap. 2, art. 7 à 25 AP) ; régimes particuliers (chap. 3, art. 26 à 43 AP) ; accès aux archives historiques et utilisation (chap. 4, art. 44 à 63 AP).

**2.2.** Les **dispositions générales (chapitre 1)** sont consacrées essentiellement aux organes qui exercent des fonctions particulières en matière d'archivage ainsi qu'à des définitions.

La notion d'« *organe responsable des archives* » est utilisée tout au long du règlement. C'est pourquoi l'art. 5 AP précise, pour chacune des différentes catégories d'entités soumises à la législation sur l'archivage, de quel organe spécifique il s'agit : les AEF pour les organes de l'Etat et les délégataires de tâches de l'Etat ; l'organe exécutif de la corporation concernée pour les communes, associations de communes, agglomérations et délégataires de tâches communales ; ou encore l'organe dirigeant d'une entité bénéficiant d'une autorisation d'archivage autonome. Des précisions et compléments au sujet de ces organes sont en outre donnés aux art. 27 al. 2 (archivage autonome), 29 al. 3 (Pouvoir judiciaire) et 32 AP (communes et collaborations intercommunales).

L'organe responsable des archives s'occupe essentiellement de la phase finale du processus d'archivage, et ce à un double titre. Il assume tout d'abord l'essentiel de la responsabilité des archives historiques et de l'accès à ces dernières (cf. chap. 4). Mais il assume également une partie

des opérations qui font passer les documents du statut d'archives courantes et intermédiaires à celui d'archives historiques. Lors de ces opérations, il collabore en effet étroitement avec l'organe de ligne (ou « organe versant ») : il approuve le plan de classement et de gestion (*art. 8 al. 3 AP*), il participe à l'évaluation de la valeur archivistique des documents (*art. 13 al. 1 AP*) et détermine leur sort final (*art. 13 al. 2 AP*), il collabore à la détermination des supports sur lesquels les documents sont conservés (*art. 14 al. 2*), il valide les modalités du versement aux archives historiques (*art. 15 AP*), il enregistre les entrées d'archives (*art. 17 al. 1 AP*) et il autorise les éliminations (*art. 19 al. 1 et 20 al. 4 AP*).

Par ailleurs, l'organe responsable des archives est également impliqué dans le domaine de la gestion des archives courantes et intermédiaires, mais avec un rôle moins direct, axé sur des compétences de directives, de conseil, d'assistance et de surveillance (*art. 10 AP*). Cependant, pour les entités au bénéfice d'une autorisation d'archivage autonome, ces compétences sont exercées non pas par leur propre organe responsable des archives, mais par les AEF (pour les organes de l'Etat) ou par l'organe exécutif de la collectivité concernée (pour les organes communaux ou intercommunaux) (cf. *art. 27 al. 2 et 36 al. 3, 3<sup>e</sup> phr., AP*).

**2.3.** Les dispositions sur l'**organisation de l'archivage** (*chapitre 2*) constituent une partie essentielle du règlement. Y sont définies les règles de gestion des archives courantes et intermédiaires par les organes publics, chargés de désigner une personne de référence en leur sein (*art. 9 AP*) et de mettre en place des plans de classement et de gestion de leurs archives (*art. 8 AP*), le tout en respectant les directives et avec l'assistance de l'organe responsable des archives (*art. 10 AP*). Sont ensuite décrites les procédures d'évaluation des archives (définition de la valeur archivistique des documents et détermination de leur sort final, *art. 11 à 13 AP*), de versement des archives auprès de l'organe responsable des archives (*art. 14 et 15 AP*) et d'élimination des documents (*art. 19 à 21 AP*). L'avant-projet fixe aussi le mode de conservation des archives historiques (*art. 16 à 18 AP*). Une section spéciale est consacrée à l'archivage électronique, domaine particulièrement important et sensible (*art. 22 à 25 AP*). Si l'autonomie des communes est ici aussi reconnue (*art. 16 al. 2, 2<sup>e</sup> phr., 22 al. 2 et 31 al. 2 let. c AP*), l'avant-projet se concentre principalement sur la nécessité, au sein des organes de l'Etat, d'intégrer dès la conception de nouveaux systèmes la question de la conservation des données informatiques sur le long terme (*art. 23 al. 2 let. b et 24 al. 2 let. a AP*). Est prévue notamment la mise en place d'un groupe de travail chargé de suivre et de coordonner réflexions et projets en matière d'archivage électronique au sein de la sphère étatique (*art. 25 AP*).

**2.4.** Le *chapitre 3* du règlement est consacré aux **régimes particuliers** en matière d'archivage. Il concerne tout d'abord les établissements, institutions et services qui sont autorisés à assurer de manière autonome l'archivage de leurs documents (*art. 26 à 28 AP*). Il concerne aussi le pouvoir judiciaire, avec des compétences exercées conjointement par le Tribunal cantonal et les AEF (*art. 29 et 30 AP*). Une importante section est également consacrée aux archives des communes et des collaborations intercommunales (*art. 31 à 38 AP*). D'autres dispositions concernent les délégués de tâches publiques (*art. 39 AP*), les Eglises reconnues et communautés religieuses – qui ne sont en soi pas soumises à la législation sur l'archivage – (*art. 40 et 41 AP*), ainsi que les fonds de personnes privées présentant un intérêt pour l'histoire cantonale, au sujet desquels une coordination entre les AEF et les services et institutions culturels de l'Etat est prévue en matière d'acquisition (*art. 42 et 43 AP*).

**2.5.** Le *chapitre 4* porte sur l'**accès aux archives historiques** et sur l'utilisation de ces dernières. Sous réserve de l'une ou l'autre précision expresse, il vaut aussi bien pour les communes que pour

l'Etat. Les organes responsables des archives sont tenus de faciliter le plus possible l'accès du public aux archives historiques, d'encourager la recherche et de mettre en valeur le patrimoine archivistique. En retour, certaines règles strictes doivent être observées par les chercheurs et chercheuses. La LArch fixe les délais de protection des documents d'archives (délai ordinaire de 30 ans, délai spécial de 100 ans). Le règlement précise les conditions d'accès spécial pendant le délai de protection, que ce soit en vertu du droit d'accès aux documents, du droit d'accès à ses propres données personnelles ou par dérogation spéciale (*art. 51 à 53 AP*). La procédure de contestation de données archivées est aussi décrite (*art. 54 AP*). Le règlement fixe en outre les conditions d'autres utilisations des archives, telles que reproductions, prêts ou utilisations à des fins commerciales (*art. 56 à 60 AP*). Une dernière section est consacrée aux émoluments qui peuvent être perçus pour les différentes prestations complémentaires des organes responsables des archives, tout en tenant compte du fait que l'accès aux archives historiques publiques est par principe gratuit (*art. 61 à 63 AP*).

**2.6. Les dispositions transitoires** (*art. 64 AP*) prévoient un délai de 5 ans pour la mise en place de plans de classement et de gestion dans les organes publics et un délai de 3 ans pour les communes et organes au bénéfice d'une autorisation d'archivage autonome pour mettre à la disposition du public la liste des fonds d'archives conservés et les instruments nécessaires à la recherche.

### **3. Commentaire par chapitres**

#### **3.1. Chapitre premier – Dispositions générales**

**3.1.1.** Lors des débats relatifs à la LArch, le Grand Conseil a longuement discuté des questions relatives à la subordination des AEF, à leur statut d'institution culturelle, à la mention du titre d'Archiviste cantonal à l'échelon de la loi et à la suppression de la Commission des archives<sup>4</sup>. Le règlement tient compte des décisions et des discussions du Grand Conseil à ce sujet :

- a) Le domaine de l'archivage et des archives ne relève plus de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, mais de la *Chancellerie* (*art. 2 AP*). Ce changement est déjà effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>5</sup>.
- b) Même si elles sont désormais une unité administrative subordonnée à la Chancellerie, avec le titre de service central, les AEF conservent leur *statut d'institution culturelle* (elles sont encore mentionnées dans la LICE) et leur rôle patrimonial. Dans le chapitre 1, cela se traduit par leur participation, en collaboration étroite avec les autres institutions culturelles et services de l'Etat chargés du patrimoine, au développement d'une politique coordonnée de sauvegarde du patrimoine (*art. 3 al. 3 AP*).
- c) Le ou la chef-fe des AEF conserve son *titre d'Archiviste cantonal-e* (*art. 3 al. 4 AP*), qui revêt une certaine importance dans les relations avec l'extérieur. Il n'a d'ailleurs jamais été question de le supprimer, mais de le maintenir, comme c'était déjà le cas avant l'adoption de la LArch, à l'échelon législatif approprié, celui de la réglementation d'exécution.

**3.1.2.** Sur la notion d'« *organe responsable des archives* » (*art. 5 AP*), cf. ci-dessus pt 2.2.

---

<sup>4</sup> Cf. le débat d'entrée en matière, BGC 2015 p. 1571 ss, ainsi que la lecture des art. 13<sup>bis</sup>, BGC 2015 p. 1576 s. et 20 (modification de l'art. 3 al. 2 LICE), BGC 2015 p. 1579 s. (version internet : [BGC sept. 2015](#)).

<sup>5</sup> Il a été formalisé par l'ordonnance du 7 décembre 2015 transférant les Archives de l'Etat à la Chancellerie d'Etat ([ROF 2015\\_134](#)).

**3.1.3.** A propos des *définitions* (art. 6 AP), on peut relever ceci :

- Certains termes sont définis alors même qu'ils n'apparaissent pas dans le corps de règlement (c'est le cas p. ex. des délais d'utilité administrative et d'utilité légale, let. b et c). Il s'agit cependant de notions qui seront utilisées dans les directives et dans d'autres instruments comme les plans de classement et de gestion et qu'il paraissait important de faire figurer ici.
- La définition de la notion de « dossier » est reprise de celle du Conseil international des Archives<sup>6</sup>.

## **3.2. Chapitre 2 – Organisation de l'archivage**

**3.2.1.** La plupart des dispositions du chapitre 2 s'appliquent indifféremment à l'ensemble des organes de l'Etat et des communes, y compris aux délégataires de tâches publiques. Toutefois, la section 6 relative à l'archivage électronique (art. 22 à 25 AP) ainsi que les art. 9 et 18 AP ne concernent que l'Etat.

**3.2.2.** Au sujet des règles sur la **gestion des archives courantes et intermédiaires** (gestion documentaire, art. 7 – 10 AP), on peut relever les particularités suivantes :

- a) L'établissement de *plans de classement et de gestion* correspond probablement à ce qui se fait déjà dans la plupart des services et des communes (cf. d'ailleurs, pour ces dernières, les documents-types à disposition sur le site Internet de l'ACF, sous le dossier « [Classement et archivage des documents communaux](#) »). C'est en effet une nécessité reconnue aussi bien sous l'angle de la gestion administrative que sous celui du droit d'accès aux documents. Lors de la récente modification de la LInf (adaptation à la Convention d'Aahrus), la formalisation de cette exigence a été renvoyée à la mise en œuvre de la législation sur l'archivage. Le règlement va donc dans ce sens, tout en fixant globalement le contenu de ces plans (art. 8 AP).
- b) L'obligation de désigner des « *personnes de référence pour la gestion documentaire* » (art. 9 AP) ne concerne que les organes de l'Etat. Pour les communes, c'est le ou la secrétaire communal-e qui remplira cette fonction, laquelle découle de ses tâches en matière d'organisation du secrétariat communal (art. 78 al. 1 let. c LCo).
- c) Sur le rôle exercé par l'« organe responsable des archives » en matière de gestion documentaire (art. 10 AP), cf. les explications fournies ci-dessus pt 2.2 et ci-dessous pt 3.3.1.b. Quant au pouvoir de contrôle des AEF sur la gestion documentaire pratiquée par les organes relevant de leur champ d'activité (art. 10 al. 2 AP), il est expressément prévu par l'art. 12 al. 1 let. a LArch.

**3.2.3.** A noter encore, dans les sections 2 à 5 de ce chapitre, les particularités suivantes :

- a) La disposition relative au *versement des publications officielles de l'Etat* (art. 18 AP) est reprise, de manière simplifiée, du règlement de 1993 sur les Archives de l'Etat. Pour les documents considérés comme des publications officielles, un versement régulier offre des garanties supplémentaires, d'où cette exigence d'un versement annuel.
- b) En principe, les documents qui ne sont plus nécessaires pour traiter les affaires ou attester ce traitement doivent être soit versés aux archives historiques, soit éliminés (art. 7 LArch). Le règlement permet toutefois, à certaines conditions, *la conservation par l'organe versant de doubles* des documents versés (art. 21 AP), notamment afin d'éviter les reports de versements.

---

<sup>6</sup> Cf. le Glossaire multilingue du Conseil International des Archives, <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/391>.

**3.2.4.** Enfin, la section 6 relative à l'**archivage électronique** (*art. 22 – 25 AP*) appelle quelques précisions :

- a) La consultation sur l'avant-projet LArch a montré que la question de l'archivage électronique était une véritable préoccupation des services et organismes publics, à l'heure où le Conseil d'Etat travaille lui-même sur des dossiers entièrement informatisés, où les projets de cyberadministration se multiplient<sup>7</sup> et où la version électronique de certains documents officiels, comme la législation cantonale, fera prochainement foi<sup>8</sup>.
- b) Les dispositions de la section 6 s'appliquent cependant *uniquement à l'Etat*. Le règlement respecte entièrement l'autonomie des communes dans ce domaine délicat, aussi bien sous l'angle des besoins généraux en matière d'archivage électronique (*art. 22 al. 2 AP*) qu'en ce qui concerne les infrastructures spécifiques nécessaires (*art. 16 al. 2, 2<sup>e</sup> phr., AP*) ou la mise en place d'un organe de coordination (*art. 31 al. 2 let. c AP*).
- c) Le principe de base réside dans le fait que *les documents électroniques sont soumis aux mêmes règles d'archivage que les documents papier* (*art. 22 al. 1 AP*). Néanmoins, la conservation dans les archives historiques aura lieu en principe soit en version papier, soit en version électronique, mais pas sous les deux formes. Or l'archivage des documents électroniques nécessite la mise en place de moyens et de procédures particulières. Tant que ces moyens et procédures font défaut, c'est l'archivage papier qui prévaut, ce que précise expressément le droit transitoire (*art. 64 al. 1 AP<sup>9</sup>*). De ce fait, la version électronique des documents qui font l'objet d'un archivage papier est considérée comme un « double » et peut donc soit être conservée à ce titre (*art. 21 AP*), soit être supprimée en tant que « document de corbeille » (*art. 20 al. 1 let. d AP*).
- d) Pour le reste, la *répartition des tâches et compétences* est identique à celle qui prévaut en matière d'archivage papier. Les AEF mettent à disposition une plateforme d'archivage électronique (*art. 16 al. 2 AP<sup>10</sup>*) ainsi que les conditions-cadres nécessaire à cet archivage (*art. 23 AP<sup>11</sup>*). Et les organes de ligne mettent en œuvre les moyens et les procédures définis par les AEF (*art. 24 AP*). Avec cependant deux particularités : les AEF sont assistées dans leurs tâches par le SITel, qui est fortement impliqué dans ce domaine (*art. 23 AP ; cf. ég. art. 4 al. 1 AP*) ; et un organe de coordination spécial est mis en place (*art. 25 AP*).

### **3.3. Chapitre 3 – Régimes particuliers**

**3.3.1.** Au sujet de l'**archivage autonome** (*art. 26 à 28 AP*), il convient de donner les précisions suivantes :

- a) Le règlement étend quelque peu la liste des entités qui, selon l'art. 7 al. 5 LArch, peuvent être autorisés à conserver leurs archives historiques. Il s'agit de tenir compte de la situation actuelle et

---

<sup>7</sup> Cf. la [Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg](#) du 2.12.2014, ainsi que le Message du 30 août 2016 accompagnant le projet de loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb), dossier [ParlInfo 2016-CE-41](#).

<sup>8</sup> Cf. le Message du 23 août 2016 accompagnant le projet de loi modifiant la législation sur la publication des actes législatifs (primauté de la version électronique), dossier [ParlInfo 2015-CE-295](#).

<sup>9</sup> L'art. 27 de l'ordonnance du 8 avril 2014 sur la gestion des séances du Conseil d'Etat, [RSF 122.0.17](#), prévoit lui aussi, pour l'instant, l'archivage papier des dossiers du gouvernement, en attendant que l'application de gestion informatisée des séances de ce dernier (Konsul) permette leur archivage électronique.

<sup>10</sup> Un mandat de conseil a été donné à ce sujet au CECO – Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques – et, en attendant, les AEF mettent à disposition une solution transitoire.

<sup>11</sup> Les AEF et le SITel ont déjà élaboré conjointement des « Recommandations en matière d'archivage numérique », dont la dernière version date de mai 2014.

des besoins particuliers (*art. 26 al. 1 AP*) : bien qu'ils soient dénués de la personnalité morale, les collèges, les institutions culturelles et les services en charge du patrimoine (*let. b*) pratiquent déjà actuellement l'archivage autonome et le maintien de cette situation paraît souhaitable ; en outre, pour certains services ordinaires, un archivage autonome peut parfois se révéler nécessaire (*let. d*), comme le montre bien l'exemple des géodonnées qui doivent être archivées par le Service du cadastre et de la géomatique<sup>12</sup>.

b) Les compétences des entités qui sont au bénéfice d'une autorisation d'archivage autonome sont décrites de manière ambiguë à l'art. 12 al. 2 LArch. Le règlement effectue dès lors la répartition suivante (*art. 5 let. c et 27 al. 2 AP*) :

- les tâches qui sont dévolues par le règlement à l'« organe responsable des archives » en matière d'évaluation, de détermination du sort final, d'inventaire des archives historiques ou d'accès aux archives sont exercées par l'organe dirigeant de l'entité qui est au bénéfice d'une autorisation d'archivage autonome ;
- en revanche, les AEF conservent, à l'égard de ces entités, leurs tâches en matière de directives, de conseils, d'assistance et de surveillance.

c) Les AEF devront publier une liste des entités concernées (*art. 26 al. 3 AP*) et, à cette occasion, procéder à une révision des conventions existantes.

d) Au sujet de l'archivage autonome d'entités communales ou intercommunales, cf. *art. 36 al. 3 AP*.

**3.3.2.** Pour le **Pouvoir judiciaire** (*art. 29 et 30 AP*), le principe du versement des archives historiques aux AEF est confirmé, ces dernières restant « l'organe responsable des archives » (*art. 29 al. 3 AP*). Néanmoins, au vu de la nature particulière des dossiers judiciaires, il importe que le Tribunal cantonal conserve la maîtrise sur certains aspects, d'où la nécessité d'un régime spécial. Cela concerne essentiellement la gestion documentaire, où le Tribunal cantonal sera l'unique responsable (*art. 30 let. b AP*), notamment pour édicter les directives qui doivent remplacer les actuelles Directives sur le préarchivage des dossiers judiciaires et leur versement aux Archives<sup>13</sup>. Cette compétence lui appartient d'ailleurs déjà de par l'art. 35 al. 2 LJ<sup>14</sup>. Sur d'autres points, le Tribunal cantonal agira conjointement avec les AEF (*art. 30 let. a et c à f AP*).

**3.3.3.** Huit articles sont consacrés au régime particulier applicable aux **communes et collaborations intercommunales** (*art. 31 à 38 AP*). Il ne s'agit toutefois pas de dérogations. Car, ainsi que cela résulte clairement du nouvel art. 103 al. 1 LCo<sup>15</sup>, les organes communaux et intercommunaux sont soumis globalement au même régime que les organes de l'Etat. Cela vaut pour tout ce qui concerne l'organisation de l'archivage et l'octroi de l'accès aux archives (*art. 31 al. 1 AP*), y compris l'obligation de disposer d'infrastructures de conservation appropriées (*art. 16 al. 1 AP*) et d'y conserver leurs archives (*art. 35 al. 1 AP*). Un éventuel dépôt aux AEF ne peut en effet être envisagé que dans des cas particuliers (*art. 35 al. 2 AP* ; cf. Message LArch, BGC 2015 p. 1675), ce qui correspond d'ailleurs pour l'essentiel à la situation actuelle telle qu'elle ressort de l'art. 19 du règlement de 1993 sur les Archives.

Le règlement tient cependant compte de l'autonomie que l'art. 10 al. 1 LArch leur octroie en la matière. Cette autonomie leur permet de déléguer le rôle d'organe responsable des archives (*art. 32*

---

<sup>12</sup> Cf. art. 8 de la loi du 8 novembre 2012 sur la géoinformation (LCGéo), [RSF 214.7.1](#).

<sup>13</sup> Celles du Tribunal cantonal, [RSF 130.421](#), et celles de l'ancien Tribunal administratif, [RSF 150.421](#).

<sup>14</sup> Loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ), [RSF 130.1](#).

<sup>15</sup> Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo), [RSF 140.1](#).



al. 2 AP), conformément à ce que prévoient les art. 10 al. 3, 2<sup>e</sup> phr., LArch et art. 103 al. 2 LCo ; il appartiendra dès lors au conseil communal d'organiser l'archivage sous sa responsabilité et de régler clairement les relations entre le ou la secrétaire communal-e et un ou une éventuel-le préposé-e aux archives ou archiviste professionnel-le. L'autonomie des corporations communales est également respectée :

- dans les domaines de l'archivage électronique (*art. 16 al. 2, 2<sup>e</sup> phr., 22 al. 2 et 31 al. 2 let. c AP* ; cf. ci-dessus pt 3.2.4.b) et de l'archivage autonome (*art. 36 al. 3 AP*) ;
- dans l'organisation de l'archivage des collaborations intercommunales et des bourgeoisies, qui ont la possibilité de s'écarter du régime par défaut que propose le règlement (cf. *art. 33 et 38 AP*).

Par ailleurs, l'art. 103 al. 5 LCo (tel que modifié par la LArch) charge expressément le Conseil d'Etat de définir le contenu des archives historiques communales. La liste figurant en annexe du règlement (Annexe 1, cf. le renvoi de l'*art. 34 al. 1 AP*) vaut globalement pour les différentes corporations concernées, à charge pour elles de retenir les documents qui les concernent.

Enfin, le règlement insiste sur l'importance des collaborations entre communes pour exécuter les tâches en matière d'archivage (*art. 31 al. 2 AP* ; cf. ég. *art. 16 al. 3 AP*) et précise le devoir d'assistance des AEF (*art. 37 AP*). Il prévoit également un régime transitoire qui s'applique aux communes (cf. *art. 64 AP* et ci-dessus pt 2.6) et procède à une petite adaptation du règlement d'exécution de la loi sur les communes (*art. 66 ch. 5 AP*).

**3.3.4. Les règles relatives aux **délégués de tâches publiques** (*art. 39 AP*), aux **Eglises** et aux **fonds privés** appellent également quelques commentaires :**

a) Les délégués de tâches publiques sont en soi soumis aux règles ordinaires sur l'archivage (cf. art. 2 al. 2 let. b LArch). Néanmoins, sur certains points, notamment en matière de gestion documentaire, cette exigence ne se justifie pas ou seulement partiellement. Le règlement autorise dès lors l'édition de dérogations (*art. 39 al. 2 AP*).

b) Les Eglises ne sont pas soumises à la LArch (art. 2 al. 2 LArch), mais ont la possibilité de déposer leurs archives auprès des AEF (art. 11 al. 1 LArch). Le règlement soumet ces versements aux mêmes conditions que pour les communes (*art. 41 al. 1 AP*). Ils se feront en principe aux frais de la corporation ou de la communauté concernée (*art. 41 al. 3 AP*) ; néanmoins, dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit de communautés religieuses qui ne disposent plus de moyens financiers ou en personnel, les AEF pourront prendre en charge tout ou partie de ces frais. Enfin, en ce qui concerne les anciens registres paroissiaux, leur mise à disposition du public de manière centralisée auprès des AEF (*art. 40 al. 3 AP*) revêt un intérêt certain : dans le canton de Fribourg, comme dans le reste de la Suisse, l'état civil laïc débute en 1876 ; les données plus anciennes ne figurent que dans les registres des baptêmes, mariages et décès des paroisses<sup>16</sup>.

c) En ce qui concerne les fonds privés, le règlement précise le contenu de l'art. 12 al. 1 let. e LArch. Il met en évidence la politique active que les AEF souhaitent jouer en la matière, tout en la soumettant à des conditions claires qui correspondent globalement à celles que l'on trouve dans d'autres cantons (*art. 42 et 43 AP*). A noter que l'accès aux fonds privés fait l'objet d'un article spécifique dans le chapitre 4 (*art. 55 AP*).

---

<sup>16</sup> Cf. site des AEF, pages consacrées à la généalogie, <http://www.fr.ch/aef/fr/pub/genealogie.htm>.

### 3.4. Chapitre 4 – Accès aux archives historiques et utilisation

**3.4.1.** Selon la « Déclaration universelle sur les archives »<sup>17</sup>, « l'accès le plus large aux archives doit être maintenu et encouragé pour l'accroissement des connaissances, le maintien et l'avancement de la démocratie et des droits de la personne, la qualité de vie des citoyens ». La LArch assure ce large accès tout en garantissant la confidentialité nécessaire à une partie des informations :

- Elle fixe des délais de protection de 30 ou 100 ans au terme desquels la consultation des archives est libre (art. 14 al. 2 LArch). C'est le régime ordinaire de l'accès aux archives, qui est précisé dans la première section du chapitre 4 (*art. 44 à 50 AP*) et qui peut au besoin être complété par le Conseil d'Etat ou le conseil communal (cf. la possibilité de prolonger les délais de protection pour certaines catégories d'archives prévue par l'art. 16 al. 3 LArch ; à l'échelon cantonal, il n'y a pas de raison actuellement d'utiliser cette possibilité).
- Elle rappelle cependant que, pendant le délai de protection, les documents versés aux archives restent accessibles sur la base de la LInf, aux conditions prévues par cette législation (art. 14 al. 1 LArch ; cf. ég. art. 20 al. 2 LInf).

**3.4.2.** Pour l'instant, l'art. 14 al. 1 LArch n'a guère d'incidences pratiques, puisque le droit d'accès prévu par la LInf ne s'applique pas aux documents antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (art. 43 LInf). Mais le Grand Conseil vient de modifier la LInf afin de l'adapter aux exigences de la Convention d'Aarhus<sup>18</sup> et, dans ce contexte, a décidé de supprimer complètement cette limite du droit d'accès. Ainsi, dès l'entrée en vigueur de cette modification, tous les documents déposés aux archives pourront faire l'objet d'une demande d'accès, qui sera traitée sur la base de la LInf et de l'OAD. Le règlement se limite à donner à ce sujet quelques compléments d'ordre procédural (*art. 51 et 63 al. 1 AP*), avec une précision d'importance : pour tous les documents pour lesquels le délai de protection prévu par la LArch est échu, ce sont les règles en matière d'accès aux archives, plus libérales, qui s'appliqueront intégralement aux demandes d'accès, quel que soit le fondement de la demande (*art. 46 al. 2 et 63 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. AP* ; cf. ég. *art. 1a al. 2 OAD* tel que proposé dans l'Annexe 2 ch. 7).

La question de savoir s'il convient d'assouplir certaines exigences procédurales de la LInf pour pouvoir livrer plus facilement des documents dont l'accessibilité ne fait aucun doute a été soulevée par l'archiviste de l'Université. Elle sera réexaminée globalement dans le contexte d'une prochaine révision de l'OAD.

**3.4.3.** D'autres formes d'accès particuliers nécessitent des précisions dans le règlement :

- a) L'*art. 52 AP* autorise certaines dérogations aux délais de protection, qui existent déjà actuellement (cf. art. 7 du règlement de 1993 sur les Archives) et qui n'ont de sens que pour les documents qui ne sont pas accessibles sur la base de la LInf.
- b) L'*art. 53 AP* rappelle par ailleurs l'existence d'un droit d'accès spécial, celui qui est fondé sur la législation sur la protection des données (droit d'accès à ses propres données personnelles, art. 23 ss LPrD). Il atténue un peu la portée de la restriction à ce droit qui est posée par l'art. 25 al. 2 LPrD : cette restriction étant fondée sur la difficulté supplémentaire qu'il y a à rechercher des données personnelles dans les archives, il n'y a pas de raison qu'elle s'applique lorsque ces difficultés n'existent pas (*art. 53 al. 2, 2<sup>e</sup> phr., AP*).

---

<sup>17</sup> Citée par le Message LArch, BGC 2015 p. 1666.

<sup>18</sup> Loi du 5 octobre 2016 modifiant la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus), [ROF 2016\\_125](#) ; cf. le Message y relatif du 6 juin 2016, dossier ParlInfo [2015-CE-127](#).

c) L'*art. 55 AP* relatif aux fonds privés soulève des questions particulières. Un avis à ce sujet a été sollicité auprès de l'Autorité de la transparence et de la protection des données, dont il résulte que les documents contenus dans ces fonds ont une nature hybride. D'un côté, ils ne peuvent pas être considérés comme des documents officiels au sens de la LInf et relèvent par nature du droit privé. De l'autre, après leur transfert dans les archives publiques, ils bénéficient de la protection attachée aux biens du domaine public de par l'*art. 5 LArch*. Ils nécessitent dès lors l'aménagement d'un régime spécial qui passe essentiellement par la voie conventionnelle, comme c'est également le cas sur le plan fédéral. Le règlement va dans ce sens (*art. 55 al. 1 et 2 AP*), tout en précisant que le droit d'accès aux documents fondé sur la LInf ne leur est en aucun cas applicable (*art. 55 al. 3 let. a AP*).

d) A noter enfin que le problème de l'accès aux archives historiques des Eglises reconnues, ou plutôt aux archives historiques que les Eglises ont déposé aux AEF, n'est pas réglé expressément. La situation est en effet des plus compliquées : les Eglises reconnues ne sont en soi pas soumises à la LArch, mais elles le sont dans une certaine mesure aux règles sur la transparence et sur la protection des données (cf. *art. 3 al. 2 LInf* et *art. 2 al. 3 LPrD*). Les AEF ne peuvent dès lors pas considérer leurs archives comme des fonds privés, et la question de l'accès devra être examinée au cas par cas.

**3.4.4.** La consultation des archives historiques est gratuite mais un émolument peut être perçu pour des prestations particulières (*art. 14 al. 3 LArch*). Les émoluments en question sont pour l'essentiel fixés sur la base de la pratique actuelle des AEF et harmonisés là où cela est possible avec le tarif de l'OAD relatif au droit d'accès aux documents. Comme pour ce dernier, ils vaudront aussi bien pour les organes de l'Etat que pour les communes.

---