

Message 2014-DICS-42

24 février 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat. Après une introduction qui présente de façon circonstanciée le cadre dans lequel s'inscrit ce projet de loi, ainsi que le processus de son élaboration, les articles particuliers sont commentés.

1.	Introduction	1	
	1.1. Les Archives de l'Etat de Fribourg	2	
	1.2. L'évolution de la doctrine et des pratiques archivistiques	2	
	1.3. L'archivage au XXIe siècle: deux enjeux	2	
	1.4. Contexte législatif fribourgeois	3	
	1.5. Contexte technologique	3	
	1.6. Lignes directrices d'une loi contemporaine sur l'archivage	4	
	1.7. Genèse du projet	5	
	1.8. Consultation	5	
2.	Commentaires article par article	5	
3.	Incidences financières et en personnel	15	
_			
4.	Les effets sur le développement durable	16	
	Les effets sur le développement durable Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	16 17	
5.			

1. Introduction

«L'émergence d'une société d'information moderne et pluraliste a contraint les archives à redéfinir radicalement leur image, leur rôle et leurs méthodes de travail. La complexité et l'informatisation croissantes de nos sociétés imposent une conception nouvelle des archives comme des centres d'information et de prestations ouverts et modernes. Parallèlement aux transformations sociales et techniques, les archives, traditionnellement gardiennes des fondements du droit et de la chose publique ainsi que de la mémoire [...], sont devenues des centres de savoir-faire pour la gestion de l'information et les dépôts de sources à la disposition de la recherche en histoire et en sciences sociales.» (Christoph GRAF¹, «Die Stellung der Archive in unserer Gesellschaft», dans: Revue suisse d'histoire, vol. 47 (1997), n 3, p. 264).

«Les archives consignent les décisions, les actions et les mémoires. [Elles] constituent un patrimoine unique et irremplaçable transmis de génération en génération. Les documents sont gérés dès leur création pour en préserver la valeur et le sens. Sources d'informations fiables pour une gouvernance responsable et transparente, les archives jouent un rôle essentiel dans le développement des sociétés en contribuant à la constitution et à la sauvegarde de la mémoire individuelle et collective. 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.» («Déclaration universelle sur les archives», adoptée à l'Assemblée générale du Conseil international des Archives, Oslo, septembre 2010).

¹ Ancien directeur des Archives fédérales de 1991 à 2004. Il a mis en œuvre la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage.

1.1. Les Archives de l'Etat de Fribourg

Les Archives de l'Etat, ci-après abrégées AEF, constituent l'une des pièces essentielles du patrimoine historique fribourgeois, puisque leurs origines remontent à la fondation de la ville de Fribourg par le duc Berthold IV de Zaehringen, en 1157, et que depuis lors elles se sont enrichies d'abord, et jusqu'en 1798, des apports des autorités de la cité-Etat de Fribourg et des terres acquises par cette dernière, puis de celles des autorités cantonales distinctes de la ville de Fribourg. Elles conservent également d'importants fonds privés d'intérêt national et régional. L'ensemble formé par les fonds des AEF constitue un patrimoine reconnu d'importance nationale par la Confédération, patrimoine qui s'accroît annuellement des versements des organes publics, services et établissements de l'Etat. Fin 2014, près de 14 500 mètres linéaires de documents étaient conservés dans les dépôts, avec un accroissement annuel moyen de 350 à 400 mètres linéaires.

En 2014, les AEF comptent 6 EPT correspondant à 8 personnes. Elles ont procédé en 2014 à 83 visites de 37 unités administratives et à 31 visites chez des tiers (paroisses, communes, personnes privées). Les AEF, dont la mission première est de collecter, conserver et inventorier les sources documentaires de l'histoire, pour les mettre à la disposition du public, sont une institution culturelle qui accueille les chercheurs et qui entreprend de multiples collaborations avec les acteurs de la vie culturelle et scientifique dans le canton de Fribourg et à l'extérieur. Elles ont reçu la visite plus de 3000 lecteurs et visiteurs en 2014 et coopèrent dans le domaine culturel et scientifique, en particulier avec des musées, des bibliothèques, d'autres institutions culturelles (Nuit des Musées), des sociétés savantes (Société d'histoire du canton de Fribourg, Deutscher Geschichtsforschender Verein des Kantons Freiburg, Institut fribourgeois d'héraldique et de généalogie, etc.), l'Université de Fribourg, la Fondation des sources du droit suisse et le Fonds national suisse de la recherche scientifique.

1.2. L'évolution de la doctrine et des pratiques archivistiques

L'archivistique, ensemble de concepts et de méthodes dont l'objet est de constituer la mémoire d'une organisation, a fortement évolué, sous l'influence des réflexions et des expériences menées dans le monde anglo-saxon, et également en conséquence de la démocratisation des sociétés. Les archives sont devenues dans ce contexte l'un des instruments révélateurs du bon fonctionnement d'une administration publique ou de toute autre organisation. La notion d'archivage s'est imposée comme un processus de gestion des documents produits ou reçus tout au long de leur cycle de vie, de leur création à leur destruction ou à leur conservation définitive dans un service spécialisé. Dans cette perspective, le métier d'archiviste a fortement évolué: autrefois tourné unique-

ment vers le passé, l'archiviste doit aujourd'hui s'impliquer dans les processus de création et de gestion des documents par les organes publics et par l'administration, de manière à en assurer une conservation conforme aux bases légales qui encadrent son activité. L'archiviste est ainsi amené à collaborer de manière de plus en plus régulière avec les producteurs de documents. Cette «révolution» de l'archivistique a été fortement accélérée par la généralisation des nouvelles technologies et par le développement de la société de l'information. Tous ces éléments ont concouru à la mise en place, au niveau mondial, d'instruments de travail communs à tous les archivistes (code de déontologie, déclarations de principes, normes et standards internationaux).

Depuis plusieurs décennies, l'archivistique a également dû évoluer et préciser ses méthodes, non seulement du fait de la transformation des sociétés et des exigences croissantes du public, mais aussi en raison du fort accroissement des archives produites par les organes publics et les administrations, ces derniers assumant toujours plus de tâches, et les processus décisionnels et administratifs s'étant fortement complexifiés. L'évolution quantitative et qualitative de la production d'archives impose la révision constante des principes et des pratiques archivistiques.

Promouvoir les bonnes pratiques en matière d'archivage comme autant d'instruments de bonne gouvernance des organes publics et de l'administration s'impose donc pour en accompagner le développement structurel et technologique.

1.3. L'archivage au XXI^e siècle: deux enjeux

Aujourd'hui, les deux enjeux principaux auxquels doivent répondre des archives publiques sont:

- > d'une part, assurer la mémoire fonctionnelle de l'autorité ou de l'organisme producteur, en tenant compte principalement de la valeur informative des documents dans le cadre administratif, des impératifs de la sécurité du droit, de la sauvegarde des intérêts publics ou privés prépondérants, du devoir de transparence des activités publiques;
- > d'autre part, préserver, entretenir et enrichir la mémoire collective de la société ou de la communauté, ceci en collaboration avec d'autres institutions concernées par cet enjeu (bibliothèques, musées, services patrimoniaux); dans cette perspective, les archives sont un instrument d'une «mémopolitique» dont les principes doivent être clairement énoncés¹.

¹ Voir: Mémopolitique. Une politique fédérale pour les mémoires de la Suisse, rapport de l'Office fédéral de la culture, 2008.

1.4. Contexte législatif fribourgeois

Depuis deux décennies, une majorité de cantons ont adopté une loi sur les archives ou sur l'archivage, à l'instar de la Confédération qui a franchi le pas en 1998¹. Fin février 2014, selon un document de la Conférence suisse des directrices et directeurs d'archives, 18 cantons et demi-cantons se sont dotés d'une telle loi et seuls 8, dont Fribourg, ont conservé une législation plus succincte. En outre, à la même date, 4 cantons, Schwyz, Grisons, Thurgovie et Fribourg, ont annoncé l'élaboration en cours de projets de loi sur l'archivage. La tendance est nettement orientée vers l'adoption de lois générales plus substantielles et plus précises, certains cantons, comme Argovie et le Valais, ayant opté pour une seule et unique loi consacrée à la protection des données, à l'information du public et à l'archivage².

Les bases légales actuelles concernant les AEF sont la loi du 2 octobre 1991 (RSF 481.0.1) sur les institutions culturelles de l'Etat du (art. 19-21) et le règlement du 2 mars 1993 (RSF 481.1.11) concernant les Archives de l'Etat. Après plus de vingt ans, ces textes ne correspondent plus aux évolutions et enjeux mentionnés ci-dessus. De plus, plusieurs textes législatifs importants ayant un impact sur le sort des archives publiques ont été adoptés depuis lors: la nouvelle Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1), dont l'article 19 établit la liberté et le droit à l'information, l'article 22 al. 1 garantit la liberté de l'enseignement et de la recherche scientifique, et l'article 73 al. 3 donne à l'Etat et aux communes la tâche de favoriser la connaissance du patrimoine culturel, notamment par la formation, la recherche et l'information; la loi du 25 novembre 1994 (RSF17.1) sur la protection des données, dont le contenu concerne le sort des archives; la loi du 9 septembre 2009 (RSF 17.5) sur l'information et l'accès aux documents. Les deux dernières lois citées réservent explicitement les dispositions spécifiques concernant les archives

Il convient donc aujourd'hui de compléter les bases légales existantes par une loi topique sur l'archivage et sur l'organisation des AEF.

1.5. Contexte technologique

La généralisation et le développement des nouvelles technologies sont une réalité qui ne peut non plus être ignorée des archivistes. Les nouvelles technologies ont des incidences majeures dans le domaine des archives: dématérialisation des informations, explosion quantitative des données produites et échangées, évolution accélérée des technologies et des méthodes de travail, coût élevé des systèmes de conservation des données produites ou reçues, etc. La révolution techno-

logique implique des contraintes nouvelles dans l'identification, la description, l'évaluation, le tri et la conservation des archives. Des solutions d'archivage numérique devront nécessairement être mises en place pour éviter des pertes irréparables dans la mémoire de l'Etat. Elles impliquent une intense collaboration entre les archivistes, les producteurs de documents (d'où un rôle central de la Chancellerie d'Etat dans ce cadre), les services informatiques (en l'occurrence le SITel) et les services de support organisationnels (le SPO-O, pour l'Etat de Fribourg).

De manière générale, l'administration fribourgeoise a d'ores et déjà mis en place plusieurs processus de travail se déroulant presque exclusivement dans la sphère numérique. Depuis l'été 2013, les affaires du Conseil d'Etat sont traitées électroniquement par une application spécifique (Konsul) et, par exemple, la gestion des données des personnes habitant le canton de Fribourg se fait de façon harmonisée sur une plateforme dénommée Fri-Pers. L'ensemble des autorités judiciaires du canton gèrent les dossiers judiciaires au moyen d'une solution informatique dénommée Tribuna. La gestion cantonale des demandes de permis de construire est déjà effectuée de manière électronique (solution DATEC) et une démarche visant à mettre en place une gestion encore plus étendue des permis de construire est en cours. En plus des solutions déjà opérationnelles, les impulsions sont nombreuses et l'Etat est en train d'élaborer une importante stratégie de cyberadministration, pilotée par la Chancellerie d'Etat, qui permettra d'aller à la rencontre des besoins de la population, des entreprises, des autorités et des administrations. Une démarche de dématérialisation est actuellement en cours et concernera, dans un premier temps, le Service cantonal des contributions. Par la motion Bonny David /Gasser Benjamin datant du mois d'octobre 20133, les députés ont également souhaité que l'on puisse «transmettre, aussi pour des raisons financières et d'économie de papier, les documents concernant les députés et les différentes Directions de l'Etat via un réseau numérique et de modifier la loi ad hoc en conséquence».

Une loi moderne sur l'archivage doit naturellement prendre en compte ces aspects nouveaux de la réalité administrative et culturelle. Cela dit, elle ne peut pas en régler dans le détail les aspects pratiques, techniques et concrets. En effet, d'une part, les principes archivistiques qu'elle doit contenir s'appliquent à tous les documents quel que soit le support (papier, informatique, numérique, sonore, etc.) sur lequel ils se trouvent. D'autre part, la complexité des solutions informatiques actuellement utilisées par l'administration et l'extrême rapidité de l'évolution des nouvelles technologies invitent à définir des principes de base. Ces derniers devront commander des options plus concrètes en matière d'archivage numérique, qui seront établies sous forme de directives. Le règlement d'exécution permettra, quant à lui, de régler les

 $^{^{\}rm 1}\,$ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS 152.1).

² Voir: Informations-, Datenschutz- und Archivrecht. Bestandesaufnahme Kantone und Bund, 19. Februar 2014, consultable en ligne sur le site de la Conférence suisse des directrices et directeurs d'archives (http://www.adk-cda.ch/ueber-die-adk/).

³ Motion 2013-GC-76.

aspects plus précis de l'archivage numérique, mais seuls des projets concrets, inévitablement transversaux, donneront des réponses réelles et très concrètes aux interrogations encore ouvertes en la matière.

Dans ce cadre, les AEF ont d'ores et déjà franchi des étapes importantes:

- > Pour l'archivage des documents numériques, les AEF ont participé dès sa création en 2004 au Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques (CECO), une entreprise commune des Archives cantonales et fédérales suisses et de la Principauté du Liechtenstein, dont l'objectif principal est d'accompagner ces dernières dans des projets de conservation de données numériques.
- > Suite à la pré-étude *ARCHILO* du SITel sur la conservation des documents électroniques dans l'administration fribourgeoise en 2009–2010, à laquelle les AEF ont participé, la collaboration avec le SITel s'est poursuivie depuis 2012 dans une réflexion générale et organisationnelle sur l'archivage numérique. Avec l'appui d'un prestataire extérieur, le SITel et les AEF ont rédigé en 2013 des Recommandations en matière d'archivage numérique, où sont fixés les normes, les concepts de base et les principaux aspects organisationnels pour mettre en place des solutions d'archivage numérique (mandat *REDREC*).
- > En 2012–2013, les AEF ont mis leurs compétences au service de la Chancellerie d'Etat pour mettre en place un système de gestion électronique des dossiers d'affaires du Conseil d'Etat (Gever-Chancellerie 0.2, solution KONSUL)
- > Depuis 2014, un mandat nommé *AUDoc* vise à établir un outil servant à analyser les typologies de documents produits et reçus par l'administration fribourgeoise. Il permettra de mettre en relation les multiples occurrences de mêmes documents papier et électroniques, et de définir leur sort final (archivage ou élimination). Ce canevas d'audit documentaire sera un instrument essentiel à la gestion documentaire et à l'automatisation des processus de versements électroniques.
- > Notons enfin que, depuis 2013 et avec le soutien du SITel, les AEF se sont dotées du système d'archivage numérique *ARCUN* (proposé par le CECO), une solution transitoire pour archiver les documents numériques produits par les AEF dans le cadre de leurs projets de numérisation.

Les nouvelles technologies sont aussi un instrument d'information du public des AEF. La base de données *scopeArchiv* intègre les répertoires et données descriptives des fonds d'archives. Opérationnelle depuis 2003, elle est accessible en ligne, ce qui facilite les recherches du public et contribue à une fréquentation en hausse du site internet. Mise à jour automatiquement, elle permettra aussi à l'avenir un accès en ligne à des séries de documents numérisés. Depuis 2008, en

effet, les AEF ont mis en œuvre la numérisation systématique de grandes séries: plans géométriques de dîmes (près de 9000 planches allant du XVII^e au XIX^e siècle), recensements de la population fribourgeoise au XIX^e siècle (environ 100 000 prises de vue), premiers plans cadastraux du XIX^e siècle, etc. D'autres séries numérisées ou photographiées seront aussi mises en ligne, à l'exemple de fonds prestigieux comme les Traités et contrats, les Diplômes médiévaux, etc.

1.6. Lignes directrices d'une loi contemporaine sur l'archivage

Une loi moderne sur l'archivage se doit de préciser un certain nombre de points essentiels:

- > son périmètre: les archives de la sphère étatique dans son ensemble et celles des autres collectivités publiques;
- la définition exacte des archives ainsi que celle de notions apparentées (document, archivage, valeur archivistique);
- > les notions d'intégrité, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des archives publiques historiques; l'organisation générale du processus d'archivage dans les organismes et services concernés par la loi (responsabilités des divers acteurs, modalités générales de gestion, d'évaluation et de conservation);
- > le concept d'archivage des données électroniques comme stratégie d'avenir;
- > l'organisation et les missions de l'entité spécialement chargée du patrimoine archivistique de l'Etat, en l'occurrence, les AEF;
- les modalités d'accès aux archives publiques, ainsi que les principes de protection des données confidentielles ou sensibles (délais de protection).

Une loi sur l'archivage est une loi-cadre, dont l'objet est de fixer les lignes directrices du processus d'archivage des documents tout au long de leur cycle de vie. La portée de la loi doit être générale et pouvoir être appliquée par l'ensemble des organismes inclus dans son champ d'application. C'est pourquoi le texte de loi n'entre pas dans une description détaillée des procédures à mettre en place, qui seront explicitées de manière plus précise dans la réglementation d'exécution (règlement du Conseil d'Etat, directives et aide-mémoire des AEF). En outre, la spécificité des documents produits ou reçus par l'une ou l'autre entité concernée par l'archivage ne peut être développée dans une loi dont la portée est générale. C'est en effet dans la mise en œuvre de la loi et de son règlement d'exécution, ainsi que dans les directives d'archivage, que les spécificités propres à chaque entité devront être évaluées et prises en compte.

1.7. Genèse du projet

Dans sa séance du 14 décembre 2010, le Conseil d'Etat a décidé le rattachement des AEF à la Chancellerie d'Etat dès l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat. A la suite de cette décision, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a constitué un groupe de travail chargé de la rédaction d'un avant-projet de loi sur l'archivage et l'organisation des AEF. Dans un souci d'harmonisation législative et de reprise d'éléments communs aux législations fédérale et cantonales existantes, l'avant-projet de loi s'inspirait volontairement des plus récentes lois cantonales sur l'archivage, notamment celles adoptées par l'Etat de Vaud le 14 juin 2011 et par la République et Canton de Neuchâtel le 22 février 2011, ainsi que celle de la Confédération du 26 juin 1998. Le Conseil d'Etat a ensuite inscrit dans son Programme gouvernemental 2012-2016, adopté le 23 octobre 2012, l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat.

1.8. Consultation

Le Conseil d'Etat a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet dans sa séance du 1^{er} avril 2014. La phase de consultation s'est terminée le 8 juillet 2014. Elle a donné lieu à 64 réponses, dont certaines très complètes. 40 réponses proviennent des organes publics, organismes ou associations consultés, 24 réponses sont spontanées. L'avant-projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat, ainsi que le présent rapport explicatif, ont ensuite fait l'objet d'ajustements, de modifications et de compléments nécessaires au vu des résultats de la consultation.

De façon générale, l'avant-projet a été bien accueilli. La consultation a donné lieu à des réponses très positives sur la nécessité de doter l'Etat de Fribourg d'une loi générale sur l'archivage. On y salue les objectifs, la cohérence et l'architecture du projet de loi. Deux thèmes ressortent du dépouillement: D'une part, les institutions et organes consultés désirent trouver des réponses concrètes et pratiques sur l'organisation de l'archivage. D'autre part, s'ils ont été reçus positivement par la très grande majorité des répondants, l'organisation et le statut des Archives de l'Etat de Fribourg ont été l'objet de plusieurs prises de positions, parfois contradictoires.

Sur le premier point, le groupe de projet a pris note des attentes des organes publics. Cela dit, ces attentes trouveront des réponses plus précises essentiellement dans la règlementation d'exécution (dont le règlement, qui sera mis en consultation et dans des directives de nature technique).

Sur le second point, le statut d'institution culturelle au sens de la LICE, qui est celui des Archives de l'Etat depuis 1992, est maintenu. Mais pour mieux répondre aux principes organisationnels et aux processus décisionnels de la LOCEA, la loi ne définit plus la commission des archives et l'Archiviste

cantonal en tant qu'organes de l'institution. Les liens avec les autres institutions culturelles de l'Etat, le milieu archivistique et sociétal ne seront pas perdus pour autant, car l'on associera, pour les projets stratégiques des AEF, des représentants de la communauté professionnelle et celle des utilisateurs dans des groupes de travail ad hoc. Selon la pratique actuelle, le titre «d'archiviste cantonal», l'organisation et l'affiliation des Archives à la Chancellerie seront traités par ordonnance du Conseil d'Etat ou par la réglementation d'exécution.

La question de l'accès aux archives, et en particulier du délai spécial de protection des documents comportant des données personnelles (100 ans après clôture du dossier) a fait l'objet de nombreux commentaires. Il a été décidé d'amender le projet sur ce point. Le principe général est celui de 10 ans après le décès de la personne concernée, principe qui est complété par d'autres dispositions figurant dans les récentes lois cantonales sur l'archivage.

D'autres points, tels que le souci d'une bonne conservation des archives de l'Eglise ou des communautés religieuses, des questions touchant au champ d'application (communes, agglomérations, etc.), les missions et services des AEF, des besoins de définition de certains termes, ou encore des considérations concernant le coût de l'archivage (en particulier électronique) ont été pris en compte dans diverses reformulations et modifications terminologiques dans le présent projet de loi.

2. Commentaires article par article

CHAPITRE PREMIER: Dispositions générales

Art. 1 Objet et buts

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 proprement dites). Elle concerne les «organes publics», terme 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 let. b du projet de loi), celles-ci étant en principe libres de disposer de leurs archives comme de leurs autres biens.

L'archivage, processus débutant dès la création ou la réception des documents, est la condition nécessaire de leur préservation jusqu'au stade où certains d'entre eux seront jugés dignes d'entrer dans le patrimoine documentaire fribourgeois. La loi a pour objet, non seulement de sauvegarder ce patrimoine, mais aussi de le mettre en valeur et de le rendre accessible à toutes et tous. Il faut relever à cet égard que ce patrimoine n'est pas nécessaire qu'à l'histoire au sens strict: toutes les disciplines scientifiques et tous types de recherches peuvent avoir besoin d'accéder à un patrimoine sous la forme

d'un corpus documentaire permettant une mise en perspective historique.

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, source du droit au même titre que la loi ou la pratique, 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 législation sur l'archivage et les Archives de l'Etat, de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf), et de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD) est particulièrement évidente en relation avec la protection de ces intérêts: la LInf 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, prévu par la législation sur la protection des données.

Art. 2 Champ d'application

Le champ d'application du projet de loi est en principe identique à ceux de la LInf et de la LPrD, qui s'appliquent aux organes de l'Etat, des communes et des autres personnes morales de droit public, à savoir le Grand Conseil et son secrétariat, le Conseil d'Etat et son administration, le Tribunal cantonal, les tribunaux et autorités judiciaires civiles, pénales et administratives et leurs administrations, le Ministère public, le Conseil de la magistrature, les communes, ainsi que les ententes communales, associations et agglomérations de communes. Par extension, le projet de loi comprend, dans son champ d'application, les bourgeoisies et corporations bourgeoisiales.

Les personnes privées, physiques ou morales, et les organes d'institutions privées ne sont pas soumis au projet de loi, sauf dans la mesure où ces dernières agissent dans l'accomplissement de tâches publiques qui leur ont été confiées par le canton ou par une commune ou un groupe de communes. Ils gèrent donc à leur guise les documents relatifs à leurs autres activités (sous réserve d'éventuelles obligations résultant d'autres législations). Là également, le champ d'application du projet de loi est nécessairement identique à ceux de la LInf et de la LPrD. Il appartiendra au règlement de prévoir

des modalités d'application de ce principe qui permettent de concilier l'application concrète des droits conférés aux citoyens par ces deux lois avec une gestion rationnelle des personnes ou entités concernées, en particulier les associations d'intérêt public dotées de structures administratives légères (notamment dans le domaine économique, social et de prévention de la santé, comme par exemple l'Association du Centre professionnel cantonal, la LIFAT Promotion de la Santé et prévention des dépendances ou Caritas Fribourg).

En application du principe constitutionnel (art. 140 al. 2 Cst. fribourgeoise) qui stipule que les Eglises et communautés religieuses s'organisent librement dans le respect de l'ordre juridique, les Eglises et communautés religieuses reconnues (l'Eglise catholique-romaine, l'Eglise évangélique-réformée, la Communauté israélite), les corporations ecclésiastiques (les paroisses notamment) ainsi que les personnes juridiques canoniques (couvents, Evêché de Lausanne, Genève et Fribourg, Chapitre cathédral de St-Nicolas, Séminaire diocésain) ne sont pas soumises au présent projet de loi: elles gèrent leurs archives de façon indépendante, en raison du régime d'autonomie et d'indépendance réciproque qui régit, dans le canton de Fribourg, les relations Eglises–Etat.

Les archives appartenant à des personnes privées, physiques ou morales, ne sont pas comprises non plus dans le champ d'application du projet de loi. Il n'en demeure pas moins vrai que certains fonds d'archives privés constituent un patrimoine précieux intéressant l'histoire fribourgeoise et que la sauvegarde et la mise en valeur de ce patrimoine privé est une des tâches des AEF, que ces dernières partagent avec la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg, avec laquelle des actions concertées sont menées (voir à cet égard l'article 13 al. 2).

Art. 3 Définitions

La loi définit en premier lieu ce qu'est l'archivage, soit un processus de gestion, tout au long du cycle de vie des documents, de leur création ou réception jusqu'à leur élimination ou à leur conservation définitive comme documents historiques. Le but de l'archivage est de préserver la valeur des documents et leur signification. Le processus ainsi défini s'articule en plusieurs phases, durant lesquelles la responsabilité de la gestion des documents incombe à différents acteurs: les créateurs ou récepteurs (les services) dans un premier temps, l'organe spécialement chargé de la conservation définitive des documents (les AEF ou les Archives communales en l'occurrence) dans un second temps.

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 AEF en matière de gestion des archives (voir l'article 6 al. 1).

La valeur archivistique est déterminée par les AEF (voir l'article 7 al. 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 7 al. 3). La précision «notable» permet d'exclure tous les documents dont l'intérêt est jugé trop faible et non pertinent en considération de leur valeur juridique ou scientifique. 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 15 et 16. 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.

Art. 4 Intégrité des archives historiques

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 intactes 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'effa-

cer 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 intrusif pour la vie privée et souvent inexact.

La deuxième phrase de l'article 4 du projet de loi 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'organe public responsable, du caractère erroné de l'information en cause. Le règlement précisera la procédure à suivre.

L'article 4 du projet de loi proposé pourrait poser un problème de constitutionnalité par rapport à l'article 12 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, qui précise:

«(Toute personne) a le droit d'être protégée contre l'usage abusif de données qui la concernent.» La lecture des débats 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'intégrité des archives historiques n'a, quant à lui, pas été débattu.

Il faut encore signaler que le droit évoqué par l'article constitutionnel précité est repris par l'article 26 LPrD, qui donne aux personnes concernées le droit de demander la rectification ou la destruction de données, ou de faire figurer une mention en regard des données dont l'exactitude ou l'inexactitude ne peuvent être prouvées.

En dernière analyse, il paraît possible de concilier l'article 12 al. 2 Cst-FR et l'article 26 LPrD d'une part, l'article 4 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 fausse, 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 fonc-

tionnement de notre Etat démocratique. 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 le projet de loi, grâce au délai de protection spécial de son article 16. En pratique, la coexistence des articles 26 LPrD et 4 du projet de loi signifie que l'on peut exceptionnellement 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 définitivement, 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).

Art. 5 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 le projet de loi: 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 let. 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, à laquelle la Suisse est partie depuis 2004 (RS 0.444.1). Quant à l'article 4 al. 2 de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC; RS 444.1), 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 2: 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 AEF ou des archives communales d'autre part. Il évoque aussi la gestion des archives des Eglises et communautés religieuses reconnues. 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.

Art. 6 Gestion des archives courantes et intermédiaires

L'archivage n'étant pas une fonction patrimoniale dévolue à une institution particulière, mais le fondement de la conti-

nuité, de la rationalité et du contrôle de la gestion des organes publics, 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 AEF.

Dans la situation actuelle, il n'est pas rare de voir s'accumuler dans les services et entités administratives, d'importantes masses de documents et de dossiers ayant dépassé le stade de l'utilité administrative. Une saine gestion des documents vise à éviter ces accumulations qui aboutissent finalement souvent à des destructions non concertées. C'est pourquoi les archivistes sont soucieux d'intervenir le plus en amont possible dans la gestion des documents administratifs.

L'alinéa 1 correspond à la réglementation actuelle: les organes publics sont responsables des deux premières étapes du processus de l'archivage, soit la phase des archives courantes et celle des archives intermédiaires (documents utilisés pour traiter les affaires et documents conservés pour attester ce traitement tant que cela est juridiquement ou administrativement nécessaire). Cela implique pour eux le droit de les conserver (les AEF ne peuvent pas encore les revendiquer), mais aussi le devoir de le faire selon certaines normes. Outre la loi, une réglementation d'exécution, qui précisera ces règles et normes, est prévue. Le règlement sera mis en consultation restreinte. Comme dans d'autres domaines, l'institution spécialisée (en l'espèce, les AEF) édicte des directives pratiques, destinées notamment à soutenir les services en leur fournissant des marches à suivre et des instruments de gestion, ainsi qu'à garantir un minimum d'harmonisation des usages. Les autres dispositions légales ou réglementaires réservées sont notamment celles relatives au contrôle des finances.

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. 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.

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 AEF. 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 de manière définitive. Du

reste, les AEF pratiquent déjà en partie une politique allant dans ce sens, en exigeant le classement et l'inventaire sommaire des documents par les services avant leur versement dans les archives définitives.

Il faut également relever que ce qui précède n'est pas incompatible avec la nécessité de simplifier les processus administratifs, bien au contraire. Les exigences en matière d'archivage ne sauraient aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire, aujourd'hui déjà, pour garantir une bonne gestion administrative et en particulier le respect des droits conférés aux citoyens par la LInf et la LPrD. On sait qu'un système de classement efficace génère des gains de temps et d'espace, ainsi qu'une accélération du processus de décision. Il convient enfin de préciser que le règlement d'exécution prévu, ainsi que les directives futures des AEF, seront rédigés avec le souci de proposer des dispositifs et des procédures dans un esprit pragmatique et réaliste, tenant compte des ressources à disposition des organes publics et des services de l'administration.

Art. 7 Versement aux Archives

Le versement est une opération par laquelle un service ou une entité administrative transfère une partie de ses archives, sélectionnées pour leur valeur archivistique, à l'entité dont la mission est spécialement dédiée à la conservation et à la communication des archives historiques. Dans le contexte administratif, le terme de «versement» comprend une notion d'obligation faite aux services de proposer aux AEF leurs documents parvenus au terme de leur période d'utilité administrative ou juridique.

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 de proposer relève du service, les AEF n'étant tenus d'accepter que les documents ayant une valeur archivistique reconnue. Les documents dont la valeur archivistique n'est pas jugée suffisante peuvent être éliminés.

Ce qu'on appelle techniquement «l'évaluation» est un choix qui implique un dialogue entre les AEF et les services pour déterminer quels sont les documents les plus riches en information. L'évaluation des archives doit être conçue comme une procédure standardisée. Depuis 2010, plusieurs expériences pilotes ont été menées avec la Préfecture de la Sarine, le Service de l'environnement ou encore la Chancellerie d'Etat. Il reste à généraliser le processus de l'évaluation et à le rendre systématique. La décision finale appartient cependant aux AEF, 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 intermé-

diaire, mais avant même leur création ou leur réception: les AEF 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 AEF). La gestion des documents peut ainsi être organisée en amont, en fonction de ces décisions anticipées, et la sélection au terme de l'archivage intermédiaire peut être effectuée de manière préétablie par les AEF et l'administration concernée. 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. L'évaluation des documents doit être effectuée de façon extrêmement rigoureuse, de manière à ne pas procéder à l'élimination de documents capitaux pour les droits de l'Etat et du citoyen ou pour la recherche scientifique. Cela dit, une saine évaluation doit nécessairement être sélective et constituer un ensemble de documents et d'informations cohérent et significatif. La conservation de tous les documents produits ou reçus constituerait un non-sens sur le plan économique et scientifique. Compte tenu des énormes quantités produites par l'administration cantonale et du coût de la conservation (espaces de stockage, inventorisation, gestion), les archivistes sont tenus à une rigueur particulière dans leurs choix. Dans la pratique observée dans les Etats de droit, on constate un taux global de conservation d'environ 20% de la production documentaire.

L'alinéa 5 a été rédigé sur le modèle de l'article 4 al. 3 et 5 de la loi fédérale. Il permet d'envisager un archivage autonome par certains établissements personnalisés (par exemple l'Université de Fribourg ou le Réseau hospitalier fribourgeois) ou par des organes d'institutions semi-privées ou privées mandatées pour effectuer ou effectuant des tâches publiques (par exemple les TPF, la Banque cantonale, l'entreprise chargée de la gestion de l'asile dans le canton). Le règlement fixera la procédure d'autorisation et de contrôle et l'institution concernée devra prouver qu'elle est techniquement en mesure d'assurer cet archivage autonome, garantir le respect des principes du projet de loi, en particulier en matière d'accès aux archives, signer une convention avec les AEF (ou la commune) autorisant un contrôle par celles-ci, permettre la reprise des archives par les AEF (ou la commune) en cas de renoncement à l'archivage autonome ou de dissolution.

Art. 8 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 sélection des archives historiques qui est confiée aux AEF. Elle figure actuellement dans le règlement du 2 mars 1993 concernant les Archives de l'Etat (art. 9 al. 1).

Art. 9 Documents électroniques

Le projet de loi s'applique aux documents électroniques comme à tous les autres types de documents (voir la définition de l'article 3 al. 1 let. b). Par documents électroniques, on entend ici essentiellement les documents nés sous forme électronique, mais aussi ceux obtenus par des opérations de numérisation. Un article spécifique leur est cependant consacré afin de prendre en compte les difficultés particulières liées à leur gestion sur le long terme.

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 du processus d'archivage, depuis 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 AEF 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 d'information 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 AEF. Le terme «systèmes d'information» comprend l'ensemble des solutions informatiques, comme la GED (gestion électronique des documents) par exemple, mais aussi l'ensemble des applications métiers existantes ou en développement. En pratique, cela peut notamment signifier une consultation des AEF dans le cadre de l'étude des projets, comme cela a été le cas dans le projet Gever-Chancellerie 0.2 de la Chancellerie d'Etat (gestion électronique des dossiers de séances du Conseil d'Etat, 2012-2013), et/ou la conception, en collaboration entre le SITel et les AEF, de normes à intégrer aux futurs cahiers des charges, processus mis en œuvre dans les mandats REDREC et AUDoc (2012-2014). S'agissant des systèmes existants, des solutions devront être étudiées au cas par cas pour récupérer les données dont la conservation aura été jugée nécessaire au terme de l'évaluation par les AEF (il faut rappeler à cet égard qu'en terme de volume, comme pour les documents sur papier, seule une proportion mineure de l'ensemble sera conservée à long terme).

Art. 10 Gestion des archives communales et intercommunales

Les communes, associations et agglomérations de communes, sont soumises à la LArch (voir l'article 2 du présent projet de loi) 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 autonome (en vertu du principe de l'autonomie

communale) et conservent en conséquence elles-mêmes leurs archives historiques. Les AEF n'ont en principe à l'égard des communes, des associations et agglomérations de communes qu'une fonction de conseil et de soutien, sous réserve d'un droit d'inspection (voir l'article 13 al. 1 et son commentaire). Les AEF exercent depuis longtemps, souvent à la demande des communes, ce service de conseil et de soutien aux collectivités communales, effectuant des visites, rendant des rapports et diffusant des conseils pratiques aux autorités communales en matière de gestion de leurs archives. En 2012–2013, les AEF ont ainsi apporté leur contribution à la rédaction de recommandations sur l'archivage proposées par l'Association des communes fribourgeoises, avec l'appui du groupe RZGD (communes singinoises et germanophones du district du Lac).

Le dépôt, qu'il convient de bien distinguer du versement (voir commentaire de l'art. 7) est une opération par laquelle le détenteur d'archives (ici, une commune) remet volontairement à la garde des Archives (ici, les AEF) des documents parvenus au stade d'archives historiques et dont il demeure le propriétaire. Les AEF sont libres d'accepter ou de refuser la demande de dépôt et peuvent soumettre leur accord à certaines conditions (par exemple, le classement et l'inventaire préalable des archives déposées, ceci aux frais du détenteur). Un contrat ou une convention de dépôt précise ces conditions et les modalités de consultation des archives déposées. L'opération de dépôt peut concerner, comme il est dit aux articles 11 al. 1 et 12 al. 1 let. e) d'autres détenteurs d'archives que les communes.

Il convient de relever qu'il existe encore une autre forme de remise d'un fonds d'archives aux AEF, soit le don pur et simple, de nature irrévocable, qui fait du fonds la propriété de l'Etat. Le don est, suivant son importance, formalisé dans une convention de donation qui le valide du point de vue juridique.

L'alinéa 2 rappelle la responsabilité du conseil communal quant aux archives de sa commune, précisée à l'article 60 al. 2 et 3 let. b et 103 de la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (RSF 140.1)

La responsabilité d'exercer au niveau de la commune les attributions dévolues aux AEF au niveau cantonal (essentiellement: édicter des instructions pour la gestion des documents, déterminer lesquels sont à conserver, autoriser les éliminations) incombe en principe au conseil communal. Le conseil communal peut déléguer cette compétence au secrétaire communal ou à un ou une archiviste professionnel-le (comme cela est le cas aujourd'hui à Fribourg, Romont et Bulle), ce qui revient à confier à ces personnes la gestion pratique des archives communales.

Il faut souligner que le contenu de cet article 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 LInf.

La législation sur les communes et les préfets prévoit que ces derniers exercent une surveillance sur les communes et veillent à la bonne administration des communes et des associations de communes de leur district (art. 146 de la loi sur les communes). Le préfet doit d'ailleurs inspecter l'administration de chaque commune au moins une fois pendant la législature, ce qui implique de vérifier à cette occasion si les archives communales sont tenues conformément aux prescriptions et notamment si le prescrit de l'article 64 du règlement d'exécution de la loi sur les communes, qui prévoit la durée de conservation de certains documents et pièces, est observé.

L'alinéa 4 précise, à l'instar de l'article 7 al. 5 pour l'Etat, la situation des établissements personnalisés effectuant des tâches publiques sur mandat d'une commune, d'une association de communes ou une agglomération.

Art. 11 Gestion des archives des Eglises et communautés religieuses reconnues

Les Eglises et communautés religieuses reconnues, soit l'Eglise catholique-romaine, l'Eglise Evangélique Réformée du Canton de Fribourg et la Communauté Israélite conservent leurs archives historiques selon leurs propres règles et en toute indépendance (voir art. 2 al. 2). Elles se soucient néanmoins de l'intérêt historique indéniable de leurs archives, qui intéressent l'histoire du canton de Fribourg, des Fribourgeoises et des Fribourgeois. L'exemple des archives paroissiales catholiques est particulièrement parlant, puisque les paroisses catholiques sont les plus anciennes structures communautaires du canton et qu'elles ont été pendant très longtemps, jusqu'au XIXe siècle au moins, la principale organisation locale. Jusqu'en 1876, elles seules ont enregistré l'ensemble des naissances, mariages et décès des femmes et des hommes vivant sur leur territoire. Les registres paroissiaux sont donc des documents capitaux pour la recherche historique et pour la généalogie. De même, les archives des communautés religieuses, dont certaines participent à l'histoire de Fribourg depuis le moyen âge, constituent un patrimoine essentiel pour l'histoire de notre canton. Comme les communes, les Eglises et communautés religieuses reconnues peuvent être conseillées dans l'organisation et la gestion de leurs archives par les AEF, à l'instar, dans une période récente, du Couvent des Cordeliers de Fribourg ou de l'Evêché de Lausanne, Genève et Fribourg. Selon les mêmes modalités, elles ont la faculté de déposer leurs archives historiques aux AEF, ce qu'ont notamment fait le Chapitre cathédral de Saint-Nicolas, érigé en 1512, ou plus récemment la communauté des Pères rédemptoristes de Matran. D'une manière

générale, les Eglises et communautés religieuses expriment le besoin de collaborer avec les institutions culturelles de l'Etat, que ce soit le Musée d'art et d'histoire, la Bibliothèque cantonale et universitaire ou les Archives de l'Etat. Le conseil et l'assistance font partie des missions des AEF, qui portent une attention particulière, avec d'autres, à la conservation des archives ecclésiastiques et paroissiales.

Ces dispositions confirment la réglementation et la pratique actuelles, qui ont jusqu'alors donné pleine satisfaction.

CHAPITRE 3: Mission des Archives de l'Etat

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. Les AEF exercent des missions à l'égard de l'Etat et à l'égard des communes et des tiers. Il est logique qu'elles le soient dans la nouvelle loi topique et non plus, comme jusqu'à présent, dans la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE; RSF 481.0.1). Toutefois, les AEF demeurent juridiquement et véritablement une institution culturelle de l'Etat, au sens de la loi précitée, et elles continuent en conséquence d'être mentionnées dans la liste figurant à l'article 2 LICE. Cette loi est modifiée par le présent projet de loi (voir les dispositions finales, art. 20), qui indique que les AEF font l'objet d'une législation particulière et ne sont plus subordonnées à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Une fois le projet de loi approuvé, le Conseil d'Etat pourra, ainsi qu'il l'avait décidé le 14 décembre 2010, mettre en œuvre le transfert des Archives de l'Etat à la Chancellerie d'Etat dont elles deviendront un des services.

Art. 12 Missions à l'égard de l'Etat

L'alinéa 1 de l'article 12 confirme et précise les compétences déjà exercées aujourd'hui par les AEF. Il donne un fondement plus clair à une organisation qui s'est développée de façon pragmatique. En lien avec les dispositions des articles 6 à 9, il permet ainsi une bonne répartition et définition des responsabilités entre les services administratifs et les AEF.

Dans le cadre de la responsabilité décrite à l'alinéa 1 let. a, les AEF interviennent le plus tôt possible dans le cycle de vie des documents, par des visites aux services et autorités, par des directives fournissant des marches à suivre et permettant d'assurer une certaine uniformisation des procédures, et par l'aide à l'établissement de plans de classement et de calendriers de conservation.

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 Directeur, à la Directrice concerné, éventuellement au Conseil d'Etat, afin qu'ils interviennent en vertu de leur pou-

voir hiérarchique. Les AEF 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 4), notamment par le classement et la réalisation d'instruments de recherche (inventaires, bases de données, etc.).

L'alinéa 1 let. e reconnaît l'archivage de fonds privés comme une mission à part entière des AEF, 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 des seules sources de provenance publique mais reflète aussi l'activité privée, qu'il s'agisse de personnes, de familles, d'association (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 AEF ou à une autre institution, sous la forme de dépôt ou de don (voir plus haut à l'article 10).

L'expression «lien significatif avec le canton de Fribourg» (lettre e) 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 f de l'alinéa 1), notamment les autres institutions culturelles de l'Etat (avec lesquelles les AEF sont appelées à se coordonner), 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.

L'avis des AEF mentionné à l'alinéa 1 let. g est destiné au Conseil d'Etat qui approuve les armoiries des communes.

Comme l'indique l'alinéa 2, ce qui précède s'applique également aux archives des organismes cités à l'article 7 al. 5, à la seule différence près qu'ils peuvent éventuellement être autorisés à conserver leurs archives historiques.

Art. 13 Missions à l'égard des communes et des tiers

S'agissant des communes, l'article 13 al. 1 confie aux AEF, comme jusqu'à présent, une mission de conseil et de soutien, plus particulièrement en faveur de celles (la très grande majorité) qui ne disposent pas d'archivistes professionnels. Elles peuvent également fournir une aide en cas d'incident (inondation, incendie) ou réaliser des expertises. A la demande des autorités, d'un préfet par exemple, les AEF ont la compétence d'inspecter les archives des communes, en cas de suspicion de problème grave. Il en résultera en principe des recommanda-

tions à la commune concernée et éventuellement un rapport au préfet pour dénoncer des situations non conformes à la loi.

L'alinéa 2 prévoit, en outre, que les AEF sont à la disposition des personnes privées, pour conseiller ces dernières dans le cas où elles sont en possession d'archives importantes pour l'histoire fribourgeoise.

CHAPITRE 4: Accès aux archives historiques

La loi sur l'information (ou sur la transparence), la loi sur la protection des données personnelles et celle sur l'archivage (ou sur les archives) forment une sorte de triptyque cohérent et coordonné, puisque ces trois lois concernent les documents et l'information qu'ils révèlent ou attestent, et l'accès à ceuxci.

En schématisant, 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 en effet que l'information pertinente soit effectivement conservée et accessible). Il est donc essentiel de coordonner ces trois lois. C'est pourquoi le projet de loi tient compte de tous les aspects de la LInf de 2009 et de la LPrD de 1994, s'y réfère et reprend ses concepts et leur vocabulaire. L'adoption de la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat ne nécessitera donc aucune modification de l'une ou l'autre de ces deux lois.

Il est à noter que la LInf contient déjà des dispositions assurant une certaine coordination avec la réglementation en matière d'archives, à son article 20 al. 2 (les documents de l'administration sont en principe consultables par le public et le restent une fois versés aux AEF) et à son article 37 al. 2 (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 AEF). Quant à la LPrD, elle réserve déjà, à son article 13 al. 2, les dispositions légales spécifiques à l'archivage.

En pratique, l'ensemble du chapitre «accès aux archives historiques» 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 AEF est parfaitement identique à celle d'un document semblable encore conservé par l'organe qui l'a créé ou reçu. En effet, il est consultable aux mêmes conditions que celles de la LInf et de la LPrD (pour les documents créés dès la date de mise en application de ces lois – respectivement 1^{er} janvier 2011 et 1^{er} juillet 1995, qui n'ont pas d'effet rétroactif sur les documents plus anciens), éventuellement de la loi spéciale

concernée. La décision quant à la consultation est prise par le même organe (celui qui l'a versé), qui apprécie si des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent à une consultation.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de la législation sur le personnel relatives au secret de fonction, le personnel des AEF 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'auprès de l'organe d'origine. Il est à noter que cette obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service et que sa violation expose le collaborateur concerné à des sanctions.

Les dispositions proposées dans ce chapitre, notamment en matière de durée des délais de protection, ont été établies en comparaison avec les dispositions des lois sur l'archivage des cantons voisins. Celles de la loi fédérale sur l'archivage de 1998 n'ont pas été retenues, dans la mesure où les lois cantonales les plus récentes offrent un dispositif plus équilibré entre droit à l'information et protection des données personnelles. Les dispositions proposées sont aussi en harmonie avec les politiques européennes dans le domaine de la communication des archives.

Art. 14 Principes

L'alinéa 1 rappelle que selon la LInf l'organe public qui a versé les documents conserve le contrôle de leur consultation jusqu'à l'expiration du délai de protection (défini aux articles suivants de la présente loi), et doit prendre sa décision sur la base de la LInf et de la LPrD, donc selon les formes et avec les voies de recours prévues par ces deux lois.

Il est rappelé ici que les dispositions de la LInf ne s'appliquent qu'aux documents créés ou reçus dès le 1^{er} janvier 2011.

L'alinéa 2 complète la LInf 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. 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 LInf et de la LPrD, car un motif de restriction de consultation pourrait exister; après l'expiration du délai de protection, il n'y a plus rien à vérifier, car aucun motif de restriction ne peut plus exister, et le document demandé est automatiquement délivré. Il convient toutefois de rappeler qu'il peut exister, après l'expiration du délai de protection ordinaire une exception à la libre consultation: en effet l'article 16 al. 4 permet la prise en compte de cas excep-

tionnels qui imposeraient une dérogation à ce principe (voir le commentaire de cet article).

Il convient aussi de relever 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.

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 AEF, sur la base de la règlementation fixant les émoluments en matière administrative et de l'arrêté du 25 juin 1996 fixant les taxes et émoluments concernant les prestations des Archives de l'Etat; ils concernent essentiellement la délivrance de photocopies ou de reproductions photographiques, la certification de conformité à l'original, les frais de timbre et de port, les frais de recherche.

En principe, les AEF 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 seraient remis sans qu'une convention puisse être conclue.

Art. 15 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 non consultables (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 30 ans prévu par le règlement actuel sur les AEF paraît raisonnable et peut être maintenu. Le mode de calcul de l'alinéa 2 est celui pratiqué de manière générale.

Art. 16 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», correspond à la définition généralement retenue dans les législations actuelles. 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.

Il s'agit essentiellement de garantir que les données sensibles ne sont pas librement accessibles tant que les personnes concernées et leur entourage direct sont vivants. Le projet de loi propose un dispositif à plusieurs variantes, qui se rapproche des modèles genevois (2000), valaisan (2008) et vaudois (2011). Le mode de calcul du délai de protection spécial est décrit dans l'alinéa 2. Il est variable selon le niveau d'information à disposition et doit être appliqué selon l'ordre suivant: 10 ans après le décès de la personne concernée, 100 ans après sa naissance si la date de décès est inconnue, 100 après la clôture du dossier dans le cas où ni la date de naissance, ni la date de décès de la personne ne sont connues. Le projet de loi précise que le délai de protection spécial ne peut être inférieur au délai ordinaire de 30 ans après clôture du dossier.

D'un point de vue pratique, la procédure de contrôle de la communicabilité des dossiers est déjà pratiquée de longue date par les AEF: 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); les employés contrôlent avant livraison que les délais sont bien échus. Les Archives communales devraient avoir 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.

Les délais de protection peuvent être prolongés si un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (par exemple, plans de bâtiments et d'installation touchant à la sécurité publique). Il faut souligner que cette prolongation du délai de protection ne signifie pas que ces documents seront alors non consultables, mais uniquement qu'il faudra passer par la voie de la demande d'autorisation. Compte tenu de la LInf, cette autorisation ne pourra être refusée que s'il s'avère après vérification qu'un intérêt public ou privé prépondérant serait effectivement lésé par une consultation des documents concernés. Au demeurant, conformément à la LInf, l'organe public interpellé devra s'efforcer de répondre au moins partiellement à la demande (caviardage des informations à protéger, retrait de pièces, autorisation sous condition d'anonymisation des résultats d'une étude, etc.).

Afin de prévenir un usage trop large de cet article 16 al. 3, qui aboutirait à vider de leur substance les règles ordinaires en matière de délai de protection et qui serait contraire à l'esprit de la LInf, la compétence de déterminer quels types de documents doivent être soumis à ce délai de protection prolongé est réservée au Conseil d'Etat et non aux organes qui versent les documents en cause. En pratique, la liste des documents concernés pourrait constituer une annexe au règlement d'application de la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (au niveau de la Confédération, une telle liste est annexée à l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'archivage).

L'alinéa 4 est quant à lui repris de l'article 12 al. 2 de la loi fédérale. Il vise le cas exceptionnel où l'on constaterait, pour des documents qui peuvent être librement consultés (après l'expiration des délais de protection) et au moment où une demande concrète de consultation est faite, qu'il serait contraire à un intérêt public ou privé prépondérant (termes repris de la LInf) de laisser certains documents accessibles au public. Il faut que dans ce cas particulier, les AEF ou l'organe qui a versé les documents aient la compétence de restreindre le droit de consulter librement, 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 5 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.

Art. 17 Consultation par les organes publics

L'alinéa 1 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 2 est nécessaire pour respecter la lettre et l'esprit de l'article 13 al. 1 LPrD. Elle vise le cas des documents classés selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles devenus inutiles et qui auraient donc dû être éliminés (art. 13 al. 1 LPrD), mais qui ont tout de même été conservées car les Archives ont estimé qu'elles présentaient un intérêt historique (art. 13 al. 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, 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 P et T par exemple); il ne faut pas que les personnes dont le dossier est ainsi sélectionné pour être conservé soient moins bien protégées que celles dont le dossier est éliminé. Il y a cependant quelques cas dans lesquels une consultation doit tout de même demeurer possible: enquête judiciaire (lettre a); traitement de données dans un but (législation, jurisprudence, statistique) qui est sans relation directe avec la personne concernée (lettres b et c); réponse à une demande de consultation, notamment par la personne concernée (lettre d). Bien entendu, cette consultation aura lieu dans le respect des dispositions de la LPrD.

Il est à relever que cet alinéa 2 reprend une disposition de la loi fédérale (art. 14 al. 2); la loi bernoise comporte un système identique (art. 14 et 19).

CHAPITRE 5: Dispositions pénales

Art. 18 Dispositions pénales

Celui ou celle qui aura intentionnellement falsifié, éliminé sans autorisation ou soustrait d'une autre manière à l'archivage un document ayant une valeur archivistique sera punie d'une amende. Est passible de la même peine celui ou celle qui aura dévoilé intentionnellement et sans autorisation des informations contenues dans des archives soumises à un délai de protection. La falsification et l'élimination intentionnelle d'archives peuvent être poursuivies, car elles lèsent les autorités concernées et constituent des atteintes au patrimoine, voire compromettent la sécurité du droit ou la défense des intérêts des personnes (cf. les buts de la loi, énumérés à l'article 1 du projet de loi). Cette sanction pénale n'exclut pas d'éventuels dommages-intérêts, sur la base du droit civil.

Il est à noter, s'agissant de voies de droit, que celles prévues par la législation sur la protection des données personnelles demeurent applicables lorsque les documents concernés sont archivés, notamment le droit d'opposition à la communication de données personnelles de l'article 26 LPrD. Il n'y a donc pas lieu de prévoir de telles voies de droit dans la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat.

CHAPITRE 6: Dispositions finales

Art. 19 Modifications: a) Communes

Loi modifiant celle du 25 septembre 1980 sur les communes

La loi sur les communes est modifiée par le présent projet de loi, dans ses articles 60, 78, 103 et 103^{bis}, afin de coordonner cette loi, notamment sous l'angle du vocabulaire, avec le projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat. Il convient en effet d'y introduire les notions d'archives courantes, intermédiaires et historiques, de préciser les responsabilités du

conseil communal (qu'il peut déléguer au secrétaire communal ou à un archiviste professionnel) et de compléter les règles de l'accès par le public aux archives historiques des communes.

Art. 20 Modifications: b) Institutions culturelles

Loi modifiant celle du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat

Cette modification de la LICE est rendue nécessaire par l'adoption d'une loi spéciale concernant l'archivage et les Archives de l'Etat et par la subordination hiérarchique des AEF à la Chancellerie d'Etat et non plus à la DICS. Les AEF demeurant juridiquement et véritablement une institution culturelle de l'Etat, en raison de la dimension patrimoniale et culturelle de leurs activités, elles figurent dans la liste des institutions culturelles et les dispositions générales de la LICE s'appliquent encore à elles, en complément de la législation spéciale dont elles seront dotées.

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

Art. 21 Entrée en vigueur et referendum

Un règlement d'exécution complétera la présente loi. Il précisera en particulier de nombreux points pratiques relatifs à la gestion des archives intermédiaires par l'administration cantonale et aux procédures de sélection, d'élimination et de versement des archives.

3. Incidences financières et en personnel

Le présent projet de loi pose le cadre précis et nécessaire pour répondre aux développements et défis à moyen et long terme de l'archivage. Il n'élargit pas le champ d'application ni ne donne de nouvelles tâches au AEF. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'a dès lors pas d'impact financier direct.

Cela dit, les activités actuelles et futures des AEF engendrent des besoins en matière de locaux et de personnel, qui avaient d'ores et déjà été annoncés avant même l'élaboration de la présente loi. Ainsi, en 2008, l'archiviste cantonal a informé la DICS de la nécessité de prévoir la mise à disposition de locaux de stockage d'ici 2015 en raison du fait que l'institution ne disposera plus d'aucune place pour accueillir les dossiers d'archives provenant de l'administration cantonale et des tribunaux. Compte tenu de cette situation, une solution provisoire a été trouvée à la route des Daillettes 6 à Fribourg. Ce dépôt provisoire sera rapidement saturé, dans la mesure où des versements récents ont dû être stockés provisoirement dans des locaux de l'ancien site Cardinal à Fribourg et où la capacité de ce nouveau dépôt est limitée du fait de contraintes

techniques. Il y a donc lieu d'examiner une solution durable et pragmatique dans les meilleurs délais, sans quoi les AEF ne seront plus à même de remplir les missions qui lui sont confiées. A ce sujet, une dispersion des dépôts des AEF n'est pas souhaitable, car elle aurait pour conséquence des besoins supplémentaires en ressources humaines. La solution à trouver devra être conçue sur la longue durée, à savoir au moins 25 ans (horizon 2040). Des solutions mutualisées avec d'autres institutions ou services patrimoniaux sont à l'étude dans le cadre de l'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire. Il convient d'insister sur le fait que, même dans le cas où des solutions d'archivage numérique sont mises en place dans le moyen terme, le besoin en surfaces de stockage d'archives papier demeure une réalité pour les prochaines décennies, compte tenu de la masse importante d'archives conservées à ce jour dans les services et auprès des autorités judiciaires.

A moyen terme, suite à l'introduction progressive de procédures d'archivage systématisées et de l'archivage numérique au sein de l'administration cantonale, les décisions d'investissements relatifs aux infrastructures techniques devront être planifiées, en collaboration avec le SITel. Encore difficiles à estimer du moment qu'aucune application existante d'archivage n'a été sélectionnée, les frais de l'archivage numérique seront divisés entre coûts d'acquisition, d'installation (ponctuels) et de maintenance (annuels) d'une application et de son infrastructure. L'application servira à gérer l'archivage des documents numériques par le biais de leurs métadonnées. Les données numériques primaires, c'est-à-dire les fichiers archivés, devront quant à elles être entreposées sur un support de stockage, ce qui comportera des coûts annuels conséquents et étroitement liés au volume des données archivées. La solution intermédiaire d'archivage ARCUN pourrait éventuellement servir à cet effet; d'autres solutions seront également évaluées.

Actuellement, sous la responsabilité de l'archiviste cantonal adjoint, une équipe de trois collaborateurs se charge à temps partiel des projets informatiques et de la collaboration avec le SITel. Les AEF devront renforcer à l'avenir leurs compétences en «records management» (gestion du cycle de vie des documents, de l'archivage et de l'évaluation) et en nouvelles technologies, par la formation continue du personnel et la création de postes techniques dévolus à ces domaines (archivistes spécialement formés en «records management» et en informatique). Ce renforcement des ressources sera effectué en tenant compte des synergies possibles avec le SITel et la Chancellerie. Les projets concernant le «records management», qui comportent une forte dimension organisationnelle, pourront être menés en collaboration et avec l'appui du SPO-O (section «organisation» du Service du personnel et d'organisation).

La dimension culturelle, patrimoniale et scientifique des missions des AEF ne devra pas être négligée. La dotation actuelle des AEF en personnel scientifique spécialisé dans les périodes médiévales et de l'ancien régime ne permet cependant pas de traiter des fonds non classés ou inventoriés, qui constituent pourtant un trésor de l'Etat et sont une composante majeure de l'identité fribourgeoise.

Pour le reste, la gestion de l'archivage étant en grande partie une des responsabilités des organes et services producteurs de documents, il leur revient de se donner les moyens d'assurer l'efficience de l'archivage dans leur secteur. L'accumulation d'archives non traitées pendant de longues années ne constitue pas une manière économique de gérer les archives courantes et intermédiaires. Un jour ou l'autre vient la nécessité de faire de l'ordre et de libérer des locaux. Ce travail de rattrapage dans l'archivage se révèle problématique et coûteux en temps et en ressources humaines. Il est donc préférable pour les organes et services de gérer leurs archives courantes et intermédiaires de manière régulière et suivie, de façon à répartir la charge de travail sur la durée. Cette manière de procéder génère des gains en temps, lorsqu'il s'agit de retrouver un dossier ou des documents importants. Ainsi, on produit en définitive des économies sur le long terme. A ce titre, les travaux en cours depuis 2010 sur les archives des tribunaux d'arrondissement (rattrapage dans l'archivage des dossiers judiciaires) peuvent servir de leçon et être cités en exemple. Par ailleurs certains services gèrent d'ores et déjà leurs archives selon des règles satisfaisantes et effectuent régulièrement des versements aux AEF. Pour ces services, l'entrée en vigueur de la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat ne devrait pas constituer un changement, à l'exception naturellement du domaine de l'archivage numérique.

Dans chaque service ou entité administrative, un «répondant-archives» sera désigné. Les gains en productivité dans la gestion documentaire devraient permettre d'éviter une augmentation de ressources affectées à cette tâche.

4. Les effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable article 197 LCG ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision totale légale. Les effets de la révision se déploient sur les domaines économique et sociétale et pas sur le domaine environnemental. Ils se concentrent essentiellement sur deux aspects: assurer la mémoire fonctionnelle de l'organe public; préserver, entretenir et enrichir la mémoire collective de la société. L'amélioration structurelle prévue devrait contribuer à renforcer le positionnement des AEF sur le plan cantonal, national et international.

5. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet de loi ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ni n'exerce une quelconque influence sur cette répartition.

6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale. Il n'est pas contraire au droit communautaire.

7. Soumission au referendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.

17