

RAPPORT DE LA COMMISSION chargée d'examiner les objets suivants :
Exposé des motifs et projets de loi sur l'archivage (LARCH) et modifiant la loi
du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles

La commission chargée d'étudier l'exposé des motifs et projet de loi sur l'archivage (LARCH) et modifiant la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles s'est réunie le lundi 14 février 2011 en la salle de conférences du Château cantonal.

La commission était composée de Mesdames les députées Christiane Rithener et Anne Baehler Bech ainsi que de Messieurs les députés Philippe Vuillemin, Claude Schwab, José Durussel, André Chatelain, Marc André Bory, Laurent Ballif, Jacques Ansermet et Jérôme Christen. La soussignée, désignée premier membre de la commission, a été confirmée dans sa fonction de rapportrice.

Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba a assisté à notre séance ; il était accompagné de Monsieur Gilbert Coutaz, directeur des Archives cantonales ; qu'ils soient remerciés de leur disponibilité et des informations qu'ils ont fournies à la commission. Nos remerciements vont également à M. Fabrice Mascello, secrétaire de commissions, qui a pris les notes de séance.

Discussion générale

En ouverture de séance, Monsieur le Conseiller d'Etat relève que ce projet de loi finalisera une requête des Archives cantonales vaudoises (ACV) de 1996. Dans l'intervalle, en 2001 et 2004, la COGES a demandé au Conseil d'Etat de proposer un projet de loi sur le sujet et a réitéré son intérêt dans son rapport sur la gestion 2009. Dans les faits, le projet n'a réellement commencé qu'au début de la législature, en étroite collaboration avec le directeur des ACV.

Le but de cette loi est non seulement de répondre à un besoin en matière d'archivage mais surtout de préserver l'avenir et l'intérêt des administrés. En effet, les explications concernant la prise de certaines décisions par l'administration à un moment donné, ne peuvent se trouver que par le biais d'archives organisées selon une base légale, permettant l'application de procédures claires.

La société actuelle souhaite toujours plus de transparence et une meilleure compréhension des raisons qui ont conduit à telle décision ou à telle option politique. L'activité de l'Etat est un élément important et amène une réponse à ces questionnements légitimes. Le texte du projet de loi s'inspire des pratiques de la Confédération ainsi que de certains autres cantons ; il viendra compléter, de manière efficace, les lois sur l'information et sur la protection des données. Il permettra ainsi de disposer d'une législation complète en la matière.

Une des problématiques spécifiquement traitées est la gestion des données informatiques, notamment les courriels et la question essentielle de leur éventuelle conservation. Le directeur des ACV indique que bien que la loi ne puisse être que "réactive", elle ne pose rien de moins que les bases d'une gestion

archivistique cohérente. S'agissant des courriels, il estime que, même si la question n'est pas facile à trancher car ils peuvent contenir des données sensibles, la messagerie électronique pourrait ne pas faire partie des données à sauvegarder car elle ne fait, souvent, que véhiculer de l'information quotidienne. De plus, dans ce domaine, l'évolution technique étant permanente, une pratique ne peut pas être ancrée dans une loi, sans que l'on coure le risque, en peu de temps, de la rendre obsolète. La loi doit fixer les principes de base, sans tenir compte des détails techniques, afin d'éviter justement des conflits récurrents d'échelle temporelle.

Archivage et dynamisme sont-ils pour autant incompatibles ? Le Conseiller d'Etat affirme que les archives et le dynamisme ne sont pas des termes inconciliables. Ce projet de loi concerne l'avenir et ne pourra pas revenir sur des événements passés. Actuellement, un élagage de données est effectué régulièrement et sachant que, avec le temps, les formats ne seront plus reconnus et que les logiciels ne seront plus à jour, la situation se complexifie. La crainte de "trous" dans les archives découlant d'un non-traitement de données est évoquée mais une société à "mémoire absolue" est impossible, les trous font aussi l'histoire. De plus, le fait qu'à l'heure actuelle le même document puisse faire l'objet de plusieurs versions qui, chacune, corrige et modifie la précédente vient encore rendre la situation plus complexe.

On peut estimer qu'un projet de loi doit se tourner vers l'avenir pour ainsi éviter que les erreurs commises précédemment ne se reproduisent. Un éventuel bilan - un état des lieux - en termes d'archivage sur les 20 dernières années n'aurait pas amené de solution concrète ; en revanche, on ne peut pas certifier qu'il n'y ait pas de "trou" en matière d'archivage.

Lorsque le périmètre de la loi a été abordé, la commission s'est interrogée sur le rôle des autorités. Les partis politiques par exemple en font-ils partie et doivent-ils en conséquence garder leurs archives ? Selon le directeur des ACV, cette question touche directement aux différents périmètres de la loi. Le premier périmètre concerne l'administration, le deuxième a trait aux communes, qui ont déjà l'obligation d'assurer leur archivage et le troisième cercle concerne les archives en mains privées. Ce texte accrédite clairement le fait que la mémoire du Canton comprend également les archives privées (partis, association, institutions, etc.). En l'occurrence, les archives politiques font partie du domaine privé ; les partis n'ont pas d'obligation de déposer leurs archives, même si certains d'entre eux l'ont déjà fait sur une base volontaire.

Répondant à la question d'un député s'interrogeant sur la valeur des documents papier et leur dégradation, le directeur des ACV évoque diverses solutions, soit l'adaptation du climat des bâtiments, l'introduction du papier permanent (notamment pour les séances du Conseil d'Etat), le développement de la politique de microfilmage ainsi que la numérisation des supports. Il relève toutefois que ce sont autant de moyens d'entretien de données qui ne sont pas faites pour durer.

S'agissant de la durée de conservation tant des supports informatiques que des appareils capables de les lire, le directeur des ACV note encore que son service devra peut-être vivre avec un système hybride comprenant deux supports (papier et informatique). Par contre, l'entretien de certains supports signifiera qu'on les écarte de la consultation car leur sollicitation présente des risques. La Confédération consacre annuellement CHF 500'000 pour lutter contre ce phénomène ; les ACV n'ont pas le même budget, mais utilisent les moyens à leur disposition pour atténuer ce risque.

Concernant les communes et leur obligation de conserver des archives, le Canton a mis sur pied des cours sur le sujet, à l'attention du personnel concerné. La loi posera le cadre nécessaire pour définir ce qu'elles doivent entreprendre. Concrètement, trois mesures ont été prises:

- la création d'une association vaudoise des archivistes afin de réunir l'ensemble des professionnels de la branche ;

- le lancement, depuis 1997, d'un guide pratique de gestion des archives communales, avec accès à 800 pages de documentation ;

- le travail régulier avec les associations et la formation d'environ 380 secrétaires municipaux.

Sur ces bases, les communes doivent prendre leurs responsabilités en tenant compte des mesures d'accompagnement fixées par les ACV.

Un syndic, membre de la commission, relève la qualité de la formation de spécialistes en information documentaire (HES) dont les diplômés travaillent de plus en plus au sein des communes. C'est un tournant décisif dans l'organisation des archives communales. L'obligation légale d'avoir recours à de tels professionnels ne pourra être que positive.

Quels seront les coûts engendrés par cette nouvelle loi ? Il est difficile d'imaginer que les missions des ACV, notamment les conseils et les travaux d'inspection, n'aient aucune incidence financière. Ces tâches sont déjà assurées aujourd'hui et il ne s'agit que de confirmer une pratique déjà mise en place, mais dont l'intensité doit à présent être définie.

Le Conseiller d'Etat rappelle en outre que les communes ont répondu de manière positive à la consultation du texte. La commission estime toutefois qu'il faut commencer avec cette situation, tout en étant parfaitement consciente qu'à l'avenir des moyens devront peut-être être débloqués pour répondre à de nouveaux besoins. Le directeur des ACV insiste sur le fait qu'une réelle délégation est mise en place : les ACV fixent les protocoles nécessaires et les communes devront les mettre en oeuvre. Les mesures visent plus un accompagnement qu'une réelle inspection. A titre d'information, il précise qu'environ 90% des communes sont actuellement dépourvues de structure professionnelle en matière d'archivage, mais que les préfets, lors de leurs visites annuelles, remplissent également ce rôle de contrôle.

Il est précisé que le terme " *autorités* " utilisés dans le texte concerne tant les personnes morales que physiques, en conformité avec la loi sur l'information.

EXAMEN DU PROJET DE LOI SUR L'ARCHIVAGE

Art. 1

VOTE : l'article 1 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 2

Une députée dépose l'amendement suivant

" *Le Grand Conseil et son administration* ".

VOTE : l'amendement est adopté par 8 oui, 1 non et 2 abstentions.

VOTE : l'article 2, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 3

Une députée propose l'amendement suivant à la lettre a :

" *enregistrées sur quelque support que ce soit, en particulier sur support électronique, ...* "

VOTE : l'amendement est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Il est précisé que les instruments de recherches mentionnés à la lettre a sont matériels et peuvent prendre la forme d'un inventaire, d'un guide d'accès, etc.

VOTE : l'article 3, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 4

VOTE : l'article 4 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 5

Au point 5, suite à une question demandant pourquoi certains établissements doivent rendre leurs archives aux ACV qui peuvent, à leur tour, les autoriser à les conserver, le directeur des ACV explique que certaines entités, comme le Tribunal fédéral, ont une autonomie intégrale de conservation et s'occupent de la complète exécution des tâches d'archivage, jusqu'à la conservation dans leurs locaux. Ce n'est pas forcément le cas au niveau cantonal.

VOTE : l'article 5 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 6

VOTE : l'article 6 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 7

VOTE : l'article 7 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Suite à une question sur l'usage du terme "électronique" plutôt que "numérique", qui serait plus précis, il est expliqué que le choix de ce vocable est dû à des problèmes de traduction dans d'autres langues.

Art. 8

Il est répondu par l'affirmative à une remarque concernant l'éventuelle responsabilité pénale du syndic.

VOTE : l'article 8 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 9

VOTE : l'article 9 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 10

VOTE : l'article 10 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 11

Un député demande quels sont les fondements qui fixent le délai de protection ordinaire à 30 ans plutôt que 25 ans, qui serait analogue à celui du Canton de Genève. Il lui est répondu que les limites sont forcément une notion interprétable. En l'occurrence, le délai de 25 ans correspond à une génération et cela a été jugé insuffisant.

VOTE : l'article 11 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 12

VOTE : l'article 12 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 13

VOTE : l'article 13 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 14

La formulation potestative de la deuxième phrase est largement discutée, ainsi que sa transformation en une formule obligeant les archives à corriger les erreurs découvertes. La commission est informée que, en cas de désaccord avec les ACV, les voies de droit ordinaires sont ouvertes mais que l'on ne peut pas obliger les personnes concernées à le faire. Il faut d'ailleurs être très vigilant avec les termes utilisés, puisqu'une correction apportée à un document peut, de manière indirecte, porter atteinte à autrui.

VOTE : l'article 14 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 15

La commission s'est interrogée sur l'impossibilité d'acquérir les biens culturels par prescription, évoquée dans cet article. Simultanément à la transmission des notes de séance, les ACV ont fourni l'avis de droit suivant :

L'article 728 du Code civil suisse (CCS), relatif à la "prescription acquisitive" (l'ancienne "usucapion"

du droit romain), prévoit que "Celui qui de bonne foi, à titre de propriétaire, paisiblement et sans interruption, a possédé pendant cinq ans la chose d'autrui en devient propriétaire par prescription " (alinéa 1) et que "Sauf exception prévue par la loi, le délai de prescription acquisitive pour les biens culturels au sens de l'art. 2, al. 1, de la loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels est de 30 ans " (alinéa 1 ter).

A défaut d'une disposition telle que l'article 15 LArch, des archives publiques vaudoises pourraient donc devenir propriété de tiers (personnes privées ou collectivités publiques autres que l'Etat de Vaud ou la commune concernée), qui les détiendraient sans droit, mais sans contestation pendant le délai de prescription. Cela pourrait concerner, par exemple, des parchemins appartenant à une commune "prêtés" pour étude à un érudit local puis oubliés chez celui-ci ; ou des dossiers d'affaires de tutelles ou de successions demeurés chez un greffier de paix après la cessation des fonctions de l'intéressé.

L'article 728 alinéa 1 ter CCS autorise expressément les lois spéciales, telles que les lois sur l'archivage, à déroger à la règle de la prescription acquisitive pour les biens culturels, dont font partie les archives. La loi fédérale sur l'archivage (article 20), ainsi que les lois bernoise (article 23) et genevoise (article 2 alinéa 3), notamment, ont également fait usage de ce droit.

VOTE : l'article 15 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 16

VOTE : l'article 16 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 17

VOTE : l'article 17 est adopté à l'unanimité des personnes présentes (11).

Recommandation d'entrer en matière sur le projet de loi

L'ensemble des membres de la commission est favorable à ce projet de loi, notamment grâce au fait que ce texte est prospectif, et non rétrospectif. Même si le texte peut sembler embryonnaire et devra vraisemblablement faire l'objet d'un approfondissement sur les méthodes de travail, la loi sera un atout supplémentaire pour résoudre les situations problématiques que l'on connaît. Des archives performantes permettront de ne pas juger un fait passé avec les yeux d'aujourd'hui. Sans archives dynamiques, la compréhension n'est pas garantie et peut mener à un jugement anachronique.

VOTE : la recommandation d'entrer en matière sur ce projet de loi est adoptée à l'unanimité des personnes présentes (11).

EXAMEN DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 19 SEPTEMBRE 1978 SUR LES ACTIVITES CULTURELLES

Art. 12

VOTE : l'abrogation de l'article 12 est adoptée à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 13

VOTE : l'abrogation de l'article 13 est adoptée à l'unanimité des personnes présentes (11).

Art. 14

VOTE : l'abrogation de l'article 14 est adoptée à l'unanimité des personnes présentes (11).

Recommandation d'entrer en matière sur le projet de loi

VOTE : la recommandation d'entrer en matière sur ce projet de loi est adoptée à l'unanimité des personnes présentes (11).

Veytaux, le 22 mars 2011.

La présidente :
(Signé) *C. Chevalley*