
Ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER ; RS 172.010.441)

Rapport explicatif du 3 avril 2019

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Catégories de systèmes de gestion des affaires	4
3	Intégration du contenu des instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale	5
4	Commentaire des dispositions.....	6
	Section 1 Dispositions générales.....	6
	Art. 1 Champ d'application	6
	Art. 2 Contenu et but des systèmes de gestion des affaires.....	7
	Art. 3 Utilisation de GEVER standardisé et de systèmes de gestion des affaires non standardisés	8
	Art. 4 Interdiction des traitements parallèles	10
	Section 2 Exigences relatives à la gestion des affaires	10
	Art. 5 Numérisation de documents physiques.....	11
	Art. 6 Gestion régulière des affaires	12
	Art. 7 et 8 Structure du classement ; organisation et étendue du système de classement	12
	Art. 9 Destruction des informations sans valeur archivistique.....	12
	Art. 10 Directives d'organisation.....	13
	Section 3 Protection des informations et des données	13
	Art. 11 Traitement d'informations classifiées	13
	Art. 12 Responsabilité en matière de protection des données.....	13
	Art. 13 Journalisation	14
	Art. 14 Confirmation électronique	14
	Section 4 Compétences dans l'administration fédérale.....	15
	Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC, bénéficiaire de prestations) ..	16
	Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco, fournisseur de prestations)	16
	Archives fédérales suisses (AFS)	16
	Départements et autres unités administratives.....	16
	Section 5 Dispositions finales.....	17
	Art. 19 Abrogation d'autres actes	17
	Art. 20 Modification d'autres actes	17
	Art. 21 Dispositions transitoires.....	18
	Art. 22 Entrée en vigueur	18

1 Introduction

L'art. 8 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) exige une organisation rationnelle de l'administration fédérale. L'art. 22 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1) prévoit quant à lui que les unités administratives consignent leurs activités en assurant la gestion systématique des dossiers. Cet article, et donc la gestion des dossiers, sont traités dans la section sur la planification et le controlling.

L'art. 57h LOGA prévoit que tout organe fédéral peut gérer un système d'information et de documentation à des fins d'enregistrement, de gestion, d'indexation et de contrôle de la correspondance et des dossiers. L'ordonnance GEVER, fondée sur cet article, définit les bases de ces systèmes.

L'ordonnance vise à mettre en œuvre les décisions du Conseil fédéral relatives à la stratégie de produit, au modèle de marché du service TIC standardisé GEVER et à l'unité qui prendra le relai (GEVER Confédération). L'objectif est de disposer d'une solution rentable et adaptée aux futurs besoins en matière de traitement des informations. Cette solution devra être non seulement innovante, mais devra aussi garantir la conformité au droit, la cohérence et l'efficacité du traitement des documents de la Confédération.

L'ordonnance est structurée de la manière suivante :

1. La section 1 comprend les **dispositions générales** : champ d'application, principes régissant la gestion des affaires, différences entre GEVER standardisé et les systèmes de gestion des affaires non standardisés et interdiction des traitements parallèles.
2. La section 2, intitulée « **exigences relatives à la gestion des affaires** », règle la numérisation des documents papier et intègre le contenu des instructions du Département fédéral de l'intérieur (DFI) du 13 juillet 1999 concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale (FF 1999 4988), laquelle peut dès lors être abrogée.
3. La section 3 traite de la **protection des informations et des données**. Elle se limite aux règles fondamentales sans répéter de dispositions qui figureraient dans d'autres lois.
4. La section 4 est consacrée aux **compétences dans l'administration fédérale** en ce qui concerne GEVER standardisé.
5. Enfin, la section 5 « **dispositions finales** » comprend les modifications d'autres actes et les dispositions transitoires.

Dans certains cas, les informations traitées dans des systèmes de gestion des affaires peuvent être aussi soumises à d'autres actes, comme dans les exemples suivants :

1. La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1) et l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD ; RS 235.11) contiennent des règles générales applicables au traitement des données personnelles, à savoir des informations qui se rapportent à une personne physique ou morale identifiée ou identifiable. Exemples :
 - a. Le droit d'accès des personnes concernées est réglé aux art. 8 à 10 LPD et l'exercice de prétentions à l'art. 25.

- b. La communication de données personnelles provenant de systèmes de gestion des affaires de la part d'organes fédéraux est soumise à l'art. 19 LPD. Les unités de l'administration fédérale ne peuvent communiquer de telles données que si une base légale le prévoit (art. 17, al. 1, en relation avec l'art. 19, al. 1, LPD). Afin que l'administration puisse travailler de manière rationnelle et remplir ses tâches légales, des exceptions sont possibles, mais uniquement pour les cas énumérés à l'art. 19. Cette disposition doit être interprétée de manière restrictive.
2. Les demandes d'accès aux documents officiels sont régies par la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans, RS 152.3). En vertu de l'art. 6 de cette loi, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Ce droit peut être limité, différé ou refusé pour les raisons prévues aux art. 7, 8 et 9.
3. Les informations classifiées sont régies par l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations (OPrl ; RS 510.411), ce qui garantit que les informations des systèmes de gestion des affaires sont soumises aux principes généraux et non à des règles spéciales.
4. Le versement d'informations ayant une valeur archivistique est réglé par la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr ; RS 152.1) et par l'ordonnance du 8 septembre 1999 sur l'archivage (OLAr, RS 152.11), ainsi que par les instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales¹.

2 Catégories de systèmes de gestion des affaires

Du point de vue juridique, l'ordonnance GEVER nécessite de distinguer différentes catégories de systèmes de gestion des affaires :

- a. Le système proposé par le service TIC standardisé GEVER (GEVER standardisé) doit être utilisé dans toutes les unités de l'administration centrale (art. 3, al. 1), comme l'exige la décision du Conseil fédéral du 13 novembre 2013 relative à la stratégie de produit (EXE 2013.2137).
- b. L'ordonnance sert de base à d'autres systèmes qui permettent d'enregistrer, de gérer, d'indexer et de contrôler la correspondance et les dossiers au sens de l'art. 57h, al. 1, LOGA et auxquels, conformément à l'al. 2 du même article, seuls les collaborateurs de l'unité concernée ont accès. L'ordonnance utilise l'expression « système de gestion des affaires non standardisé ». Certains systèmes non standardisés qui existent aujourd'hui ne disposent pas d'une base juridique propre et sont ainsi en porte-à-faux avec le droit de la protection des données. Pour d'autres, des bases ad hoc ont parfois été créées (par ex. ordonnance du 20 juin 2018 sur le traitement des données dans le système de gestion des mandats du Service linguistique DFAE ; RS 172.010.60). Dans le cadre de ces systèmes, les risques pour la protection des données sont souvent minimes, notamment parce que les accès s'effectuent uniquement à l'intérieur des services. Il est dès lors disproportionné de doter chaque système d'une réglementation propre. Il faudrait sinon édicter un grand nombre d'ordonnances qui, en soi, ne contribueraient pas à renforcer la protection de la personnalité exigée par la Constitution.

C'est pourquoi l'art. 3, al. 2, permet à l'administration de s'appuyer sur l'ordonnance GEVER

¹ www.bar.admin.ch > Archivage > Versement de documents aux Archives fédérales.

pour utiliser des systèmes ne disposant d'une base juridique propre. Mais cette option ne doit à long terme être possible que s'il existe des raisons valables de ne pas utiliser le système standardisé, par exemple si les données à traiter nécessitent un degré de structuration plus élevé. La décision de recourir à un système plus adapté, mais non standardisé, doit être prise sur la base d'une évaluation globale incluant l'économicité : GEVER standardisé ne permettant pas de travailler de manière adéquate, est-il réellement plus avantageux, si l'on considère l'ensemble des coûts, de recourir à un autre système ? La disposition vise aussi à limiter les travaux de mise en œuvre à un niveau raisonnable du point de vue de la protection des données. Pour déterminer si un système permet de remplir les tâches de manière adéquate, on pourra selon le cas prendre en compte les principes de la protection des données dès la conception et par défaut (voir commentaire de l'art. 3, al. 2).

- c. L'ordonnance GEVER est très générale et ne saurait répondre aux besoins de tous les systèmes fondés sur l'art. 57h LOGA. D'autres lois ou ordonnances peuvent dès lors prévoir des spécificités ponctuelles, sans compromettre pour autant l'applicabilité de l'ordonnance GEVER dans son ensemble. Ce cas de figure est couvert par la formulation de l'art. 1, al. 4 (voir aussi art. 22, al. 2, OLOGA).
- d. L'art. 1, al. 4, permet aussi de déroger entièrement à l'ordonnance GEVER pour régler de toute pièce un système qui serait aussi fondé sur l'art. 57h LOGA.

L'examen juridique des systèmes de l'administration centrale existants ou envisagés pour lesquels GEVER standardisé ne semble pas être un substitut adéquat devra commencer par une question constitutionnelle : le système entre-t-il dans le cadre de l'art. 57h LOGA et la conjugaison de cet article et de l'ordonnance GEVER appliquée au système en question assure-t-elle une protection des données adéquates ? Ou, autrement dit, garantit-elle la protection de la personnalité exigée par la Constitution ? Si tel n'est pas le cas, il est nécessaire de créer une base juridique spécifique (car il s'agit d'un système de la catégorie c ou d).

Si la LOGA et l'ordonnance GEVER remplissent les exigences constitutionnelles, aucune disposition complémentaire n'est nécessaire. Il convient néanmoins de vérifier si, dans le cas figure, il est possible de recourir à un système non standardisé (conforme à l'ordonnance GEVER) ou s'il est obligatoire d'utiliser GEVER standardisé (art. 3, al. 2, et 21).

3 Intégration du contenu des instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale

Jusqu'à présent, les instructions du DFI concernant la gestion numérique et analogique des documents dans l'administration fédérale réglaient les principes et l'organisation de la gestion électronique des documents et mettaient l'accent sur l'archivage. Conformément à l'art. 3, al. 2, OLAr, ces instructions s'appliquaient aux services fédéraux visés à l'art. 1, al. 1, let. b, c et e, LAr, à savoir le Conseil fédéral et l'administration fédérale (let. b), les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger (let. c) et les établissements fédéraux autonomes (let. e).

Comme la gestion électronique des affaires englobe maintenant le cycle de vie entier des documents, de leur création ou leur réception jusqu'à leur archivage, il ne serait pas pertinent de régler la question dans plusieurs actes. C'est pourquoi il a été décidé d'intégrer le contenu des instructions du Département fédéral de l'intérieur dans la section 2 de l'ordonnance GEVER (exigences relatives à la gestion

des affaires). Cet acte peut dès lors être abrogé, de même que l'art. 3, al. 2, OLOGA, qui y renvoie (voir art. 19 et 20, ch. 2).

4 Commentaire des dispositions

Préambule

La base légale, au sens formel, de l'ordonnance GEVER est l'art. 57h LOGA, selon lequel tout organe peut gérer un système de documentation à des fins d'enregistrement, de gestion, d'indexation et de contrôle de la correspondance et des dossiers. Cet article prévoit en particulier qu'un tel système peut contenir des données sensibles lorsqu'elles ressortent de la correspondance ou découlent de la nature de l'affaire (comparer avec l'art. 17, al. 2, LPD).

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

Al. 1

Le champ d'application personnel comprend les unités de l'administration fédérale centrale listées à l'art. 7 en relation avec l'art. 8, al. 1, let. a, OLOGA, qui renvoie à l'annexe 1 « liste des unités de l'administration fédérale ».

La Chancellerie fédérale assume les tâches générales qui lui incombent en tant qu'état-major du Conseil fédéral et les secrétariats généraux aident les conseillers fédéraux dans leurs tâches exécutives. Les systèmes de gestion des affaires que les unités mettent en place à cet effet sont automatiquement soumis à l'ordonnance GEVER. En ce qui concerne la banque de données EXE-BRC, l'art. 5a de l'ordonnance du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (Org ChF ; RS 172.210.10) prévoit explicitement que son exploitation est du ressort de la Chancellerie fédérale.

Al. 2

Cette disposition autorise les départements et la Chancellerie fédérale à soumettre à l'ordonnance GEVER les unités de l'administration fédérale décentralisée qui leur sont rattachées. Cela peut être utile si ces unités participent à des processus interdépartementaux gérés avec GEVER standardisé et que ces processus nécessitent une continuité de support.

Avant de soumettre une unité à l'ordonnance, le département concerné ou la Chancellerie fédérale consultera cette unité et tiendra compte de ses spécificités du point de vue juridique. Une telle décision ne doit pas compromettre l'autonomie organisationnelle que la loi reconnaît aux unités.

La décision doit être prise par voie d'ordonnance de manière à garantir la transparence, la sécurité du droit et le parallélisme des formes. Conformément à l'art. 2, let. e, et 11 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl ; RS 170.512), ces ordonnances devront être publiées dans le Recueil officiel et dans le Recueil systématique.

Al. 3

Les unités de l'administration décentralisée qui choisissent d'utiliser GEVER standardisé se soumettent *ipso facto* à l'organisation aux règles d'organisation de la section 4. De cette manière, on garantit une gestion harmonisée des exigences spécialisées de GEVER standardisé dans toute l'administration. Les unités décentralisées transmettent leurs demandes relatives aux exigences via leur département.

Les conditions techniques que les unités décentralisées doivent remplir pour utiliser GEVER standardisé sont fixées par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC).

Al. 4

Là où d'autres règles existent déjà, l'ordonnance ne s'applique qu'à titre subsidiaire. N'y sont soumis que les points qui ne sont pas réglés dans une éventuelle base juridique propre à un système de gestion des affaires non standardisé. Bien entendu, les règles de l'ordonnance GEVER peuvent être utilisées pour combler des lacunes juridiques. Les systèmes non standardisés ne disposant pas de bases juridiques propres sont dans tous les cas soumis à l'ordonnance.

Art. 2 Contenu et but des systèmes de gestion des affaires

Al. 1

L'administration fédérale traite par défaut, c'est-à-dire par principe, les informations importantes pour les affaires de manière électronique.

Le terme « traiter » couvre toutes les opérations relatives à des informations (voir art. 3, let. e, LPD pour la terminologie dans le contexte de la protection des données. Exemples :

- Collecter, créer, rédiger, modifier
- Consulter, écouter
- Enregistrer
- Trier, structurer
- Exploiter, imprimer, envoyer, communiquer
- Effacer, annuler, détruire
- Conserver, archiver.

Le terme « important pour les affaires » est défini à l'al. 2.

« Informations » veut ici dire :

- Documents (qu'ils aient été créés électroniquement ou qu'il s'agisse de numérisations de documents papier ou de documents créés sur un autre support, comme des images)
- Informations structurées sous forme de métadonnées (par ex. date de réception d'un courriel, délai de protection, date de séance, délai de remise, commentaire)
- Informations relatives à des processus (par ex. qui doit approuver ou prendre acte quand d'un document).

Les « systèmes électroniques de gestion des affaires » sont ici :

- Le système de gestion des affaires proposé par le service TIC standardisé GEVER (GEVER standardisé ; dès 2020 : Acta Nova)
- Les systèmes de gestion des affaires non standardisés.

Al. 2

Pour garantir une pleine compréhension des informations, il est important de connaître leur genèse, et non uniquement leur version finale. Il serait impossible de dresser une liste abstraite de toutes les informations importantes pour les affaires qui couvrirait la réalité de toute l'administration fédérale. Ce critère ne peut être souvent déterminé qu'au cas par cas.

Les unités décident elles-mêmes dans leurs directives d'organisation² quelles informations doivent être considérées comme importantes pour les affaires dans leur domaine d'activité.

Exemples d'informations importantes dans le contexte de la consultation des offices :

- Invitation à participer à la procédure
- Projets de proposition au Conseil fédéral et de décisions du Conseil fédéral avec annexes
- Avis des unités consultées
- Autres documents expliquant la manière dont le projet a évolué (par ex. courriels internes et versions successives des documents, éventuellement en mode correction).

Al. 3

L'al. 3 définit les systèmes de gestion des affaires comme des systèmes informatiques, que l'on pourrait aussi appeler électroniques, comme dans le titre de l'ordonnance. La disposition reprend passablement l'art. 57h LOGA, mais ne retient que le terme « information », plus générale que celui de « documentation ».

Les opérations énumérées relatives à la correspondance et aux dossiers couvrent les informations relatives aux processus, de même que celles structurées sous forme de métadonnées (voir aussi commentaire de l'art. 1, al. 1).

L'ordonnance reprend de l'art. 57h LOGA les termes employés pour les activités importantes pour les affaires, à savoir enregistrer, gérer, indexer et contrôler. « Gérer » va plus loin que la simple documentation de la correspondance. Il s'agit notamment aussi de saisir d'autres informations, comme des métadonnées. C'est pourquoi l'ordonnance recourt aussi à l'expression « traiter » (voir définition plus haut), qui englobe par exemple la communication et l'échange de documents.

Art. 3 Utilisation de GEVER standardisé et de systèmes de gestion des affaires non standardisés

Al. 1

L'al. 1 énonce l'obligation d'utiliser GEVER standardisé (dès 2020 : Acta Nova). Il s'agit d'une base importante en vue de la simplification et de la concrétisation de la numérisation automatique et du traitement sans rupture de support. Cette disposition se fonde sur une décision du Conseil fédéral du 13 novembre 2013 relative à la stratégie de produit (EXE 2013.2137).

L'ordonnance s'appliquera aux systèmes de gestion des affaires non standardisés, fonctionnant aujourd'hui en partie sans base légale, qui permettent de traiter des informations importantes pour les affaires et qui vise l'enregistrement, la gestion, l'indexation et le contrôle de la correspondance et des dossiers. Ces systèmes seront dès lors dotés d'une base légale.

² Exemples de directives : www.bar.admin.ch > Gestion de l'information > Outils et instruments > Gestion des affaires : mise en place et exploitation.

Al. 2

Cette disposition ne vise pas les systèmes GEVER Fabasoft, iGEKO, etc. qui sont utilisés aujourd'hui et qui seront remplacé par le nouveau GEVER standardisé (Acta Nova) dans la cadre du programme GENOVA. Elle ne saurait motiver une prolongation de l'exploitation de ces systèmes (voir aussi art. 21, al. 2).

L'al. 2 prévoit qu'un autre système de gestion des affaires ne peut être acquis, pour de nouvelles tâches ou pour remplacer un ancien système, que si les fonctions requises ne sont pas offertes pas GEVER standardisé. Il invite à une utilisation économique des ressources financières et humaines (principe de l'économie administrative). Du fait que GEVER standardisé (Acta Nova) fait l'objet d'une licence fédérale, son utilisation par de nouveaux services n'entraîne pas de frais de licence supplémentaires. Cette disposition vaut pour les systèmes soumis à l'ordonnance GEVER. Si des règles particulières exigent l'utilisation d'un système non standardisé, celles-ci priment l'ordonnance GEVER conformément à l'art. 1, al. 4.

Un examen doit être réalisé si le nouveau système à acquérir, en remplacement ou non d'un ancien système :

- a) sert à traiter des informations importantes pour les affaires sur la base de l'art. 22 OLOGA,
- b) ne dispose pas de base légale propre.

L'al. 2 garantit que les unités effectueront un examen documenté avant de décider d'acquérir un nouveau système. Le département pourra ensuite, sur la base de cet examen, donner son aval pour l'acquisition.

De tels examens doivent être réalisés indépendamment de cette disposition lors de la phase d'initialisation de projets (HERMES). En effet, avant de décider de remplacer un système ou d'en acquérir ou développer un nouveau, on vérifiera si les fonctions requises ne sont pas déjà couvertes par des instruments ou systèmes informatiques existants.

On étudiera les coûts de manière globale. De cette manière, on déterminera si GEVER standardisé ne pourrait pas être optimisé au moyen de mesures organisationnelles pour permettre d'accomplir les tâches visées et si, dès lors, l'acquisition d'un nouveau système devait être superflue. On prendra en compte notamment la charge salariale liée aux travaux manuels supplémentaires induits par l'utilisation à des fins spécifiques d'un système aussi général que GEVER standardisé. Ce ne sont pas les charges supplémentaires à court terme pour les différentes unités mais les conséquences financières globales à long terme qui sont déterminantes.

Au moment de déterminer si GEVER standardisé se prête à l'exécution des tâches prévues, on tiendra aussi compte des principes de la protection des données dès la conception et par défaut (il a été prévu d'inscrire ces principes à l'art. 6 du projet de loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales ; FF 2017 6803). Dans certains cas, ces principes ne pourront être respectés dans le cadre de GEVER standardisé que si des modifications sont apportées au système. Mais cette démarche pourrait engendrer des coûts importants, en particulier du fait que les modifications concerneront toute l'administration fédérale. C'est pourquoi, pour garantir le respect de ces principes, mais aussi pour des raisons d'économie, on préférera acquérir un produit non standardisé

L'examen visant à déterminer s'il est nécessaire ou non de recourir à un système non standardisé doit au final permettre d'augmenter l'économicité de GEVER standardisé grâce à des économies d'échelle.

Art. 4 Interdiction des traitements parallèles

Al. 1

Les informations importantes pour les affaires doivent être traitées dans **un seul** système. Il est interdit de les **traiter** parallèlement dans plusieurs systèmes. Les informations traitées hors du système standardisé ne doivent pas être traitées sous forme de copies dans ce système, **et inversement**. Le système choisi doit être utilisé pour toute la durée de vie des informations (triage y compris). Les documents de travail personnels (par ex. copies imprimées pour une séance) restent autorisés. Seuls les *traitements* parallèles dans *plusieurs systèmes* sont interdits, ce afin d'éviter des charges administratives superflues et tout doute quant au système à utiliser pour gérer les affaires et consigner l'activité de l'administration.

Il n'y a pas d'infraction à l'al. 1 lorsque des collaborateurs stockent dans des armoires, des boîtes de messagerie électronique ou des disques durs des copies de documents correctement enregistrés dans GEVER, car ces derniers restent déterminants pour la gestion des affaires (art. 5, al. 2). L'interdiction porte sur les traitements parallèles de données réalisés de manière systématique. Par ailleurs, les règles de destruction prévues dans le cadre de la protection des données doivent aussi être respectées.

Certains systèmes exigent un stockage parallèle des données, mais non en vue de leur traitement. Cela est par exemple le cas lorsque des documents doivent être mis à disposition de tiers et qu'ils doivent à cet effet être imprimés ou mis en ligne. Ce cas de figure n'est pas touché par l'interdiction puisque ces données ne sont plus vouées à être traitées.

Al. 2

L'al. 2 autorise les traitements hors du système de gestion des affaires lorsque cela permet de faciliter les collaborations, par exemple lorsque des participants à un projet n'ont pas accès au système ou lorsque d'autres systèmes offrent des fonctions non incluses dans le système d'origine (vidéoconférence, coordination d'agendas, harmonisation de contenus).

Un traitement externe n'est néanmoins autorisé que s'il est limité dans le temps et si les informations sont ensuite rapatriées dans le système d'origine. Ici aussi, comme le prévoit l'art. 2, il ne s'agit pas de rapatrier uniquement les documents finaux, mais tous les documents nécessaires au suivi et à la compréhension d'une affaire (par ex. les avis rendus dans le cadre d'une consultation).

Section 2 Exigences relatives à la gestion des affaires

La section 2 réunit les exigences minimales relatives à la gestion électronique des affaires. Ces règles visent à garantir une gestion claire et uniforme. Grâce à la logique retenue, il sera plus facile de collaborer entre unités et de comprendre par après la manière dont les affaires ont été traitées. Ces dispositions permettront aussi d'archiver les documents de manière aisée. Les unités décentralisées doivent en outre archiver leurs documents conformément à la LAr, et de manière traçable. La section 2 leur est donc applicable par analogie.

Art. 5 Numérisation de documents physiques

Al. 1

L'al. 1 découle du principe selon lequel le traitement des affaires doit se faire sur support électronique. Les documents physiques doivent donc être numérisés. Il peut s'agir :

1. De documents entrants (par ex. le courrier),
2. De documents créés sur un autre support (par ex. notes manuelles, dessins, notes vocales, discours).

Ces documents papier, s'ils sont importants pour les affaires, doivent être numérisés après leur création de manière à ce que les affaires puissent être traitées électroniquement.

La deuxième phrase prévoit une exception pour les documents ne se prêtant pas à la numérisation. Il s'agit notamment de :

- documents au format trop grand, comme des plans architecturaux
- livres entiers
- documents avec des sceaux ou des rubans, dont le scannage ne rendrait pas compte des originaux
- supports d'informations particuliers, comme des gravures dans du bois ou de la pierre.

Al. 2

L'expression « faire foi » veut dire que les versions numérisées doivent être considérées comme des documents originaux, même si elles ne le sont pas à proprement parler. Cette disposition vise uniquement le traitement des affaires. Les versions numérisées n'ont pas à être considérées comme des documents originaux dans d'autres contextes, par exemple s'il faut produire des preuves dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives, où l'on appliquera le principe de la libre appréciation des preuves (voir aussi art. 5, al. 3, let. b).

Al. 3

Cet alinéa se fonde sur l'interdiction du stockage parallèle et vise à réduire la masse de documents papier (voir aussi art. 4, al. 1).

Si la loi prévoit un délai de conservation particulier (par ex. art. 52 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale ; RS 273) ou s'il est probable que des preuves devront être fournies (par ex. signature manuscrite requise par la loi), les documents ne doivent pas être détruits.

Les unités peuvent continuer de travailler avec les documents papier qui sont encore nécessaires pour traiter une affaire. Si de nouvelles notes, remarques ou modifications leur sont apportées, ces documents papier doivent être à nouveau numérisés avant d'être détruits.

Il en va de même des documents devant être conservés en raison de leur valeur historique ou culturelle. La responsabilité de veiller au respect de ces règles incombe aux services tenus de proposer les documents. Les unités qui ont souvent affaire à ce genre de documents devront régler les procédures à suivre dans leurs directives d'organisation. En cas de doute, il convient de s'adresser aux Archives fédérales suisses (AFS).

Al. 4

Le lieu d'archivage des documents papier qui n'ont pas été détruits doit être indiqué dans le système de gestion des affaires. Cela vaut aussi pour les documents qui ne se prêtent pas à la numérisation pour des raisons techniques.

Cette précision permet :

- de savoir où se trouve le document si le traitement de l'affaire nécessite l'original (art. 5, al. 3, let. a et b)
- de proposer aux AFS les éléments qui doivent être fournis en plus des données numériques (art. 5, al. 1 et 3, let. c).

Art. 6 Gestion régulière des affaires

Une gestion régulière des affaires et un stockage structuré des documents sont des conditions essentielles si l'administration veut consigner son activité de manière compréhensible et traçable. Pour remplir les exigences minimales en la matière, les unités doivent se doter d'un système de classement, de directives d'organisation et de règles de structuration des dossiers.

L'art. 6 expose les principes garantissant une gestion ordinaire des dossiers. Tous les documents créés ou reçus qui sont importants pour les affaires doivent être enregistrés dans GEVER. Des listes négatives peuvent être établies pour les types de documents qu'il est inutile d'enregistrer pour consigner l'activité de l'administration. Ces listes doivent être validées par les AFS.

Art. 7 et 8 Structure du classement ; organisation et étendue du système de classement

Un système de classement doit refléter toutes les tâches d'une unité et placer chaque dossier dans son contexte. Un dossier est constitué de l'ensemble des documents relatifs à une affaire. Un dossier équivaut donc à une affaire. Le classement des documents en différents dossiers et sous-dossiers permet de structurer les affaires selon les besoins des unités.

Art. 9 Destruction des informations sans valeur archivistique

Les informations pour lesquelles aucune disposition ne prévoit un délai particulier peuvent être détruites. Si un délai de conservation est fixé pour des raisons de protection des données, les informations doivent même obligatoirement être détruites. La destruction peut avoir lieu sur un système en cours d'exploitation ou à l'occasion d'une migration sur un nouveau système.

La destruction de données revient à les effacer définitivement et non simplement à les rendre inaccessibles aux utilisateurs.

Sauf disposition particulière, les unités définissent elles-mêmes les principes selon lesquels elles fixent les délais de conservation des informations sans valeur archivistique.

Les informations qui ont une valeur archivistique sont en revanche soumises à la législation sur l'archivage.

Art. 10 Directives d'organisation

Les directives d'organisation doivent régler :

- des principes et des conventions,
- des processus (traitement, cycle de vie),
- l'organisation des collaborateurs (fonctions, responsabilités, rôles),
- des points précis, des particularités.

Les directives règlent la gestion des informations tout au long de leur cycle de vie et couvrent les différents domaines que les unités doivent régler en détail pour pouvoir mener cette gestion de manière traçable et transparente. Il s'agit de régler de manière claire et contraignante la structure et les processus applicables à la gestion des informations dans les unités (notamment le champ d'application et les différences entre GEVER standardisé et les systèmes non standardisés, ou les applications standardisées). En définissant clairement les tâches, les compétences, les processus et les moyens, les unités renforceront la légalité et la sécurité du droit quant à leur gestion des affaires et aideront leurs collaborateurs à assumer leurs fonctions de manière sûre et efficace.

Les AFS proposent des exemples de directives :

www.bar.admin.ch > Gestion de l'information > Outils et instruments > Gestion des affaires : mise en place et exploitation

Section 3 Protection des informations et des données

Art. 11 Traitement d'informations classifiées

Al. 1

Toutes les informations électroniques à contenu CONFIDENTIEL doivent aujourd'hui être cryptées (art. 18 OPrl et annexe ; directives de la Conférence des secrétaires généraux [CSG] du 26 septembre 2011 sur le chiffrement).

Dans GEVER standardisé, les métadonnées ne sont pas chiffrées. C'est pourquoi aucune information classifiée CONFIDENTIEL ne doit être enregistrée dans les métadonnées (par ex. titre de dossier). Les informations CONFIDENTIEL ne doivent être placées que dans des documents classifiés, lesquels sont automatiquement enregistrés de manière chiffrée par le système.

Al. 2

Il est interdit de traiter les informations classifiées SECRET dans les systèmes de gestion des affaires. Aujourd'hui déjà, elles doivent être traitées dans des systèmes monopostes ou des systèmes prévus spécialement à cet effet.

Les prescriptions de traitement de la CSG (art. 18, al. 3, OPrl : « traitement facilité des informations des services de renseignement et de la police ») priment cette disposition.

Art. 12 Responsabilité en matière de protection des données

Aujourd'hui, les données sensibles et les profils de personnalité doivent être traités, dans les systèmes de gestion des affaires, comme des informations classifiées CONFIDENTIEL. La nouvelle ordonnance suit l'art. 16 LPD et confie la responsabilité en matière de protection des données personnelles traitées dans GEVER entièrement aux unités, et donc aux maîtres des données.

L'art. 16 LPD prévoit qu'il incombe à l'organe fédéral responsable de pourvoir à la protection des données personnelles qu'il traite ou fait traiter dans l'accomplissement de ses tâches. Est donc responsable l'organe qui exploite les données dans son système, indépendamment du fait qu'il les traite lui-même ou non (par ex. si des tâches sont confiées à des externes).

Les systèmes gérant l'activité gouvernementale du Conseil fédéral en tant que collège et de ses membres sont de la compétence de la Chancellerie fédérale ou du secrétariat général concerné (en particulier EXE-BRC, le système central de la Chancellerie visant à gérer et contrôler les procédures décisionnelles du Conseil fédéral). Ces unités sont donc responsables du point de vue de la protection des données.

Art. 13 Journalisation

Les traitements d'informations effectués dans un système de gestion des affaires doivent être journalisés. Le journal doit garantir la traçabilité et la légalité des opérations (qui a traité quoi et quand).

Les limites techniques doivent être prises en compte. Un système peut par exemple journaliser l'ouverture d'un document. Mais d'une fois que le document est ouvert dans une autre application, le système de gestion des affaires ne peut plus journaliser les opérations effectuées. Par exemple, une impression peut, et doit dès lors, être journalisée si le système dispose d'une commande d'impression directe. En revanche, une impression lancée depuis Word ne pourra pas être journalisée par le système. Idem pour les envois selon qu'ils sont effectués depuis GEVER ou, par exemple, depuis Outlook.

Les opérations de classification et de contrôle des accès sont quant à elles des fonctions de sécurité propres aux systèmes de gestion des affaires. Elles doivent donc être journalisées.

Les traitements effectués par des utilisateurs techniques (par ex. via des interfaces) doivent aussi être journalisés en tant que tels. Si les opérations sont effectuées depuis un autre système, la journalisation doit, par analogie, avoir lieu dans ce système.

Art. 14 Confirmation électronique

GEVER standardisé prévoit, pour les échanges internes à l'administration, les confirmations électroniques suivantes :

- a. « pour information », pour confirmer une prise de connaissance ;
- b. « pour visa », pour requérir l'aval d'un tiers avant l'approbation ;
- c. « pour approbation », pour approuver.

Ces confirmations peuvent être utilisées pour toute sorte de processus impliquant plusieurs utilisateurs et organisés de manière plus ou moins standardisée, comme l'élaboration d'actes normatifs, le traitement de requêtes de citoyens ou la préparation de propositions aux départements et au Conseil fédéral. Une ou plusieurs personnes préparent les ébauches, d'autres gèrent des contributions spécialisées ou contrôlent certains aspects, d'autres encore prennent des décisions formelles à différents niveaux. Ces confirmations électroniques permettent aussi de demander l'aval d'autres unités.

Des fonctions similaires aux confirmations peuvent aussi servir à signer électroniquement au sens de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la signature électronique (SCSE ; RS 943.03). Cette loi prévoit non seulement des signatures électroniques pour les personnes physiques mais aussi des cachets électroniques pour les unités IDE (par ex. entreprises, autorités) sans qu'il soit nécessaire d'indiquer une

personne physique. Techniquement, ces cachets sont aussi des signatures électroniques. Les signatures électroniques sont des données électroniques jointes ou liées logiquement à d'autres données électroniques (par ex. PDF) et qui servent à vérifier leur authenticité (art. 2, let. a, SCSE). Elles permettent notamment de vérifier si un document émane bien de la personne indiquée (authenticité) et s'il n'a pas été modifié depuis le moment de la signature (intégrité). De manière générale, l'utilisation de signatures et de cachets électroniques sur la base de la SCSE est aujourd'hui moins pratique et plus chronophage que les confirmations GEVER.

Si nous voulons garder les processus efficaces et simples, il est important de n'utiliser les solutions plus compliquées des points de vue technique et pratique que là où cela est vraiment nécessaire. Pour les échanges internes à l'administration, les confirmations GEVER sont généralement suffisantes. Autrement dit, il n'est pas nécessaire d'utiliser les signatures et les cachets prévus par la SCSE. Ceux-ci doivent être utilisés surtout pour les documents juridiques importants échangés entre l'administration et l'extérieur.

Les prescriptions légales de forme doivent aussi être respectées. Ainsi, les contrats de droit privé et les décisions administratives, par exemple, ne peuvent pas être émis avec une simple confirmation GEVER. La loi requiert ici une signature électronique qualifiée. L'exigence de la signature électronique pour les décisions administratives est inscrite à l'art. 34, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) et à l'art. 9, al. 4 et 5, de l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives (OCEI-PA ; RS 172.021.2). Même sans base légale, la forme écrite s'impose parfois pour des raisons pratiques, par exemple pour clarifier le contenu d'un contrat, ou s'il s'agit d'un projet ou d'un contrat accepté par toutes les parties. Pour les contrats par lesquels les unités administratives passent des marchés publics avec des entreprises privées, la forme écrite est prescrite par les art. 29 et 38 de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP ; RS 172.056.11).

Les signatures et les cachets électroniques sont soumis en outre aux directives de l'UPIC sur l'utilisation et la validation de signatures électroniques sur les documents PDF (E018), elles-mêmes fondées sur la SCSE.

Section 4 Compétences dans l'administration fédérale

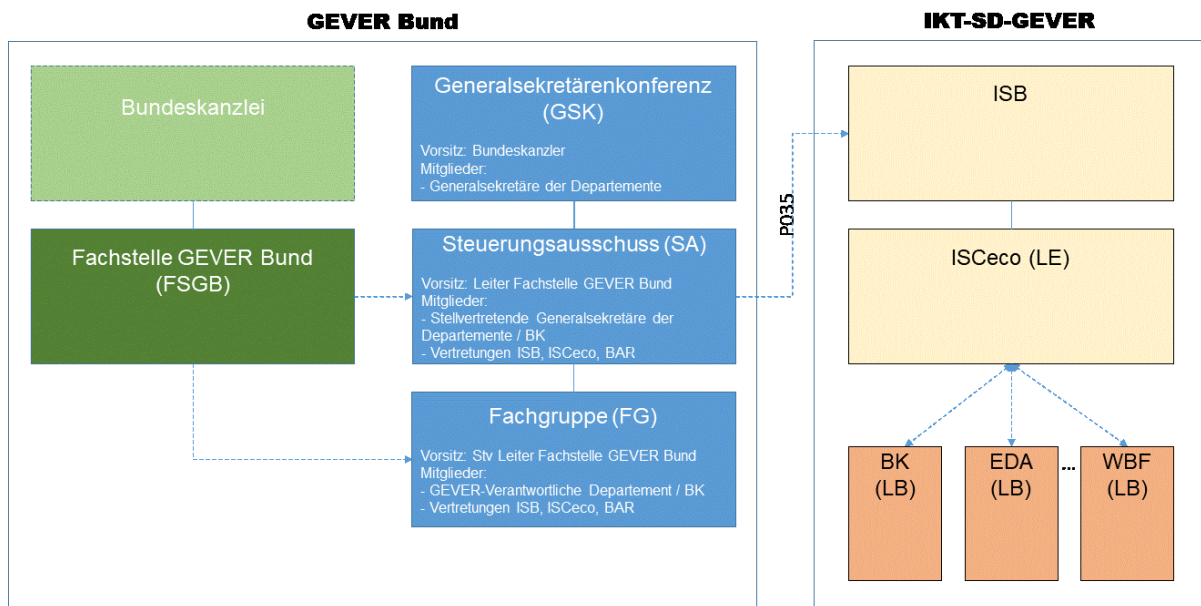
La section 4 définit quels organes et quelles fonctions composent l'organisation de GEVER Confédération et quelles sont leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités. Y sont aussi réglés les rapports entre les organisations GEVER des départements et GEVER Confédération, ainsi que les tâches, les compétences et les responsabilités des organes de coordination et de pilotage et des services transversaux.

Les organes suivants sont définis et dotés de tâches, compétences et responsabilités :

- CSG
- Comité de pilotage GEVER Confédération
- Groupe spécialisé GEVER Confédération

Les services suivants assurent des fonctions en lien avec GEVER Confédération :

- Service GEVER Confédération
- UPIC
- Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco)
- AFS



Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC, bénéficiaire de prestations)

L'UPIC assume certaines tâches dans le service TIC standardisé GEVER (décision du Conseil fédéral du 22 juin 2016 [EXE 2016.0180]). Il s'agit en particulier de la gestion des fournisseurs de prestations, de la gestion des exigences, de l'architecture et de la direction de projets.

Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco, fournisseur de prestations)

L'ISCECO est l'unique fournisseur du service TIC standardisé GEVER (Acta Nova). Les tâches sont définies dans le concept d'exploitation SD GEVER Confédération du 28 avril 2017.

Archives fédérales suisses (AFS)

Comme aujourd'hui, les AFS proposeront des formations sur la gestion des informations (y compris GEVER) et recenseront régulièrement les besoins, entre autres par le biais du groupe spécialisé GEVER Confédération.

Départements et autres unités administratives

Les tâches des départements et des autres unités administratives ne sont pas décrites dans l'ordonnance GEVER, car ceux-ci jouissent d'une grande liberté dans l'organisation de leurs affaires.

La liste suivante n'est donc pas exhaustive :

- Désigner les représentants dans les organes de GEVER Confédération (Comité de pilotage, Groupe spécialisé ;
- Mettre en place un service de contact et de coordination pour les fournisseurs de prestations ;

- Mettre en place une assistance spécialisée pour les utilisateurs finaux (via une assistance de bureautique de premier niveau ou une assistance GEVER spécialisée) ;
- Gérer les utilisateurs, les rôles et les droits d'accès ;
- Élaborer et mettre à jour les directives d'organisation et veiller à leur mise en œuvre ;
- Recueillir les demandes concernant les exigences relatives à GEVER standardisé et les transmettre au service GEVER Confédération ;
- Préparer et mener des tests adaptés au département ou à l'office ;
- Configurer et entretenir des processus de gestion des affaires au niveau du département ou de l'office ;
- Coordonner et donner des formations pour les utilisateurs (nouveaux collaborateurs, explication des nouvelles versions) ;
- Élaborer et mettre à jour le matériel didactique du département ou de l'office.

Section 5 Dispositions finales

Art. 19 Abrogation d'autres actes

Let. a

Pas de commentaire.

Let. b

Jusqu'à aujourd'hui, les principes régissant la gestion numérique et analogique des documents étaient définis dans les instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale. Comme les exigences relatives à la gestion électronique des affaires seront réglées dans l'ordonnance GEVER, il est inutile de maintenir deux actes. Le contenu des instructions, à savoir les règles de gestion régulière des affaires applicable aux documents numériques, a été placé aux art. 6 à 10 de l'ordonnance. Les instructions peuvent ainsi être abrogées.

Art. 20 Modification d'autres actes

1. Ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération

Correction du renvoi .

2. Ordonnance sur l'archivage

Comme les instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale sont abrogées, la disposition qui y renvoie doit être supprimée aussi (art. 3, al. 2).

L'art. 4, al. 1, prévoit que les documents doivent être proposés aux AS après 10 ans. Ce délai n'est pas adapté à la réalité numérique d'aujourd'hui et entraîne même certains risques. Les services tenus de proposer les informations peuvent à présent à tout moment consulter en ligne les informations qu'ils ont fait archiver. Le délai de proposition peut être prolongé (art. 6 LAr en relation avec l'art. 4, al. 2, OLA) si le service concerné peut faire valoir qu'il a encore besoin des documents cinq ans après la clôture du dossier pour remplir ses tâches et qu'une remise de ces documents aux archives l'entrave-

rait dans son activité. Il faut néanmoins s'assurer que l'accès en ligne aux AFS ne couvre effectivement pas les besoins du service. En cas de prolongation du délai de proposition, le service doit s'assurer que les documents restent lisibles et authentiques jusqu'au moment où ils seront remis. À ce moment-là, ils devront pouvoir être convertis sans grand effort dans un format adéquat pour l'archivage.

3. Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

À l'art. 22, l'ancienne expression « gestion des dossiers » est remplacée par « gestion des affaires ».

Art. 21 Dispositions transitoires

AI. 1

Cette disposition permet d'éviter que les systèmes en cours d'exploitation n'aient à subir un examen d'adéquation avant la fin de leur cycle de vie.

AI. 2

Voir la planification GENOVA.

Art. 22 Entrée en vigueur

Pas de commentaire