

Commission des institutions

Consultation générale et auditions publiques sur le rapport quinquennal 2016 de la Commission d'accès à l'information intitulé « Rétablir l'équilibre »

Mémoire du Groupe d'Expertise en gestion des documents au
gouvernement du Québec

1^{er} juin 2017

Résumé

En septembre 2016, la Commission d'accès à l'information a déposé son rapport quinquennal. La section 2.2.3.2 du rapport portant sur la gestion documentaire et l'obligation de documenter le processus décisionnel intéresse particulièrement le Groupe d'Expertise en gestion des documents au gouvernement du Québec. (GEGD)

Le rapport souligne que les organismes publics invoquent de plus en plus souvent l'inexistence de documents en réponse aux demandes d'accès et observe que ces réponses peuvent parfois découler d'une gestion des documents inadéquate. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation notamment le manque de ressources spécialisées dédiées à la gestion des documents dans les ministères et les organismes.

Le rapport recommande également l'obligation de documenter le processus décisionnel. Cette documentation devra se traduire par des gestes concrets de création, d'enregistrement institutionnel et de référencement des documents relatifs à ce processus.

Afin de pouvoir répondre aux ambitions gouvernementales en matière d'accès, de transparence et de démocratisation de l'information, le GEGD émet une série de recommandations dont la mise en place d'une gouvernance de l'information dans l'appareil gouvernemental.

À propos du GEGD

Historique

Le Groupe d'Expertise en gestion des documents au gouvernement du Québec (GEGD) a été constitué le 22 mai 2003. Il remplaçait le Groupe des responsables de la gestion des documents au gouvernement du Québec (GRGD). Ce groupe avait été créé en mars 1993 après une rencontre des gestionnaires de documents des ministères et des organismes gouvernementaux convoquée en 1992 par les Archives nationales du Québec (devenu BAnQ en 2006) dans le but de donner suite à l'une des recommandations du Vérificateur général du Québec dans son rapport déposé en 1991 à l'Assemblée nationale. Le Vérificateur qualifiait la gestion des documents « [d'] activité de première importance » et recommandait, entre autres, de « faciliter les communications et les échanges d'information entre les organisations ».

Mission

Dans un véritable esprit de partenariat avec les ministères et les organismes du gouvernement du Québec, promouvoir l'excellence dans le domaine de la gestion des documents sur tout support entre les spécialistes en gestion des documents ainsi qu'avec les groupes apparentés et toute autre instance dans le domaine.

OBJECTIFS

Les objectifs du GEGD sont de :

- Favoriser et faciliter la concertation et l'échange du savoir-faire entre les spécialistes en gestion des documents dans les ministères et les organismes gouvernementaux;
- Promouvoir l'importance de la gestion des documents comme moyen de favoriser l'efficacité et l'efficience au sein des organismes;
- Fournir des avis et des expertises ainsi que faire des représentations auprès des organismes concernés sur toute question ou orientation ayant une incidence sur la gestion des documents;
- Promouvoir la formation et le perfectionnement des spécialistes qui œuvrent dans le domaine de la gestion des documents;
- Assurer la veille informationnelle sur toute information qui touche le domaine de la gestion des documents;
- Stimuler la recherche et l'innovation en gestion des documents.

Introduction

En septembre 2016, la Commission d'accès à l'information (CAI) a déposé son rapport quinquennal. De par ses recommandations, ce rapport vise « l'amélioration du régime d'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels au Québec ».

La section 2.2.3.2 du rapport porte sur la gestion documentaire et l'obligation de documenter le processus décisionnel; ces points intéressent particulièrement le GEGD. La gestion des documents devrait être une priorité pour l'appareil gouvernemental au même titre que la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Malheureusement, force est de constater que ce n'est pas le cas malgré l'adoption, en 1985, de la Politique administrative concernant la gestion des documents actifs du gouvernement du Québec. Cette politique a pour objectifs, entre autres,

- o d'assurer une gestion effective et efficace des documents au même titre que la gestion des ressources humaines, financières, matérielles, etc. dans les organismes publics;
- o d'amener les organismes publics à affecter les ressources humaines, financières et matérielles requises pour la gestion, l'application et le maintien des systèmes de gestion de documents actifs.

Dans le cadre de cette politique, les ministères et organismes ont la responsabilité

- o d'affecter les ressources requises à la conception, au développement, à l'implantation, à la mise à jour et à l'évaluation d'un système de gestion des documents actifs; lorsque la taille de l'organisme le requiert, confie ce rôle à une unité administrative;
- o d'affecter les ressources requises à l'application effective et efficace du système de gestion des documents actifs.

Il est essentiel d'avoir un engagement clair et précis afin de se donner les moyens pour mettre en œuvre les ambitions gouvernementales. Ces moyens passent par une reconnaissance du rôle indispensable, voire obligatoire, des spécialistes de la gestion des documents dans les ministères et organismes.

Commentaires

1 – Gestion documentaire

...Les organismes publics invoquent de plus en plus souvent l'inexistence de documents en réponse aux demandes d'accès.

La Commission observe que ces réponses peuvent parfois découler d'une gestion des documents inadéquate

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette gestion des documents inadéquate :

- Certains ministères et organismes n'ont aucune ou peu de ressources spécialisées et dédiées à la gestion des documents.
- Depuis quelques années, les ressources affectées à la gestion des documents dans les ministères et organismes sont en décroissance. Une étude menée par le GEGD en 2013 auprès de 26 ministères et organismes démontre que le nombre moyen d'employés soutenu par ressource dédiée à la gestion des documents est de 494.
- Dans certains ministères et organismes, la gestion des documents est confiée à une secrétaire, à un commis de bureau ou à un étudiant qui ne sont pas spécialistes, ni dédiés à temps plein à la gestion des documents et qui, malgré toute bonne volonté, sont incapables de développer un système de gestion documentaire qui répond aux normes en la matière (description, classification, indexation, conservation, repérage, diffusion, etc.).
- Certains ministères et organismes n'ont pas encore mis en place un système de Gestion électronique des documents (GED) leur permettant de gérer adéquatement les documents électroniques qu'ils produisent et qu'ils reçoivent. Cela peut se traduire par une incapacité à retracer les documents demandés et à conclure que ces documents n'existent pas.
- Certains ministères et organismes n'ont pas de système de Gestion intégrée des documents (GID) leur permettant de gérer avec un seul système les documents sur support papier et électronique.
- Dans plusieurs ministères et organismes, les personnes dédiées à la gestion des documents ne participent pas au choix et à la mise en place des systèmes et outils technologiques. Cela a pour conséquence que l'emphasis est mis sur le « contenant » de l'information et non pas sur le « contenu » (l'information) de ces systèmes rendant ainsi l'exploitation de cette information beaucoup plus ardue.

2 – Obligation de documenter le processus décisionnel

La CAI souligne qu'il est essentiel non seulement que les consensus ou les décisions définitives soient documentés, mais également qu'une trace des réflexions, échanges, débats et autres actions qui les précèdent soient conservés.

Recommandation :

6- Inclure dans la loi une disposition générale obligeant les organismes publics à créer des documents dans le but d'étayer le processus décisionnel (réflexions, délibérations, mesures et décisions importantes) assortie de sanctions appropriées en cas de non-conformité

La disposition générale devrait comprendre les types de documents qui devront être créés, les informations qu'ils devront y consigner, le format de conservation qui devra être utilisé afin d'en garantir la pérennité et la limite de restriction d'accès à appliquer à ces documents.

Les types de documents dont la création est obligatoire devraient faire partie d'un outil de référence tel que le thésaurus de l'activité gouvernementale

Bibliothèque et Archives nationales du Québec devrait proposer des règles de conservation pour ces documents dans le Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux.

Conclusion

En 1991, le Vérificateur général du Québec qualifiait la gestion des documents « [d'] activité de première importance ». Plus de 25 ans plus tard, la gestion des documents n'est pas reconnue comme tel dans un appareil gouvernemental qui veut se moderniser afin de répondre aux attentes des citoyens en matière de transparence et de reddition de comptes.

L'amélioration du régime d'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels au Québec ne peuvent se faire sans une gestion documentaire pleinement implantée, avec des ressources spécialisées et dédiées permanentes, des systèmes de Gestion intégrée des documents et un budget récurrent pour faire évoluer et supporter le tout.

Recommandations

Afin de pouvoir répondre aux ambitions gouvernementales en matière d'accès, de transparence et de démocratisation de l'information, le GEGD recommande que :

1. Le gouvernement se dote d'une réelle gouvernance de gestion de l'information, qui inclut la gestion des documents.
2. Cette gouvernance de gestion de l'information se traduise par un engagement formel (ex. : dispositions légales) qui vise notamment l'obligation de documenter les processus décisionnels.
3. L'obligation de documenter comprend la création des documents, l'enregistrement institutionnel et le référencement de ces documents.
4. Le gouvernement oblige les ministères et organismes à :
 - Dédier des ressources spécialisées à la gestion des documents;
 - Se doter d'un système de gestion des documents permettant de gérer l'ensemble du cycle de vie des documents;
 - Se doter d'un système de gestion intégré des documents (GID) permettant de gérer les documents sur support papier et électronique.
5. Le gouvernement mette en place un mécanisme de reddition de compte en gestion des documents dans les ministères et organismes.