

3. Créer ou recevoir les documents, les intégrer dans les dossiers et gérer leur accès



Des documents et des données apparaissent au cours des activités parce que les collaborateurs les créent ou les reçoivent de partenaires internes ou externes. Ce chapitre examine comment organiser la création et la réception de ces documents, puis comment les intégrer dans les dossiers.

3.1. Créer les documents

3.1.1. Pourquoi créer des documents ?

A chaque étape d'une activité ou d'une affaire, il faut déterminer s'il est souhaitable de créer un document pour en garder une trace écrite ou enregistrée. On peut, par exemple, rédiger un compte-rendu écrit d'un entretien téléphonique, ou encore envoyer un courrier électronique pour confirmer un engagement pris par oral.

On évalue à quel point une activité doit être documentée en fonction des critères suivants :

- Est-il important d'avoir une trace pour la conduite des affaires ?
- Est-il important d'avoir une trace pour pouvoir rendre des comptes sur son activité (clients, citoyens, etc.) ?
- Quels sont les risques encourus si l'on ne dispose pas de documents ?
- Quels sont les coûts engendrés par la création des documents ?

En particulier, il faut évaluer soigneusement le besoin de créer des fichiers ou des registres de données personnelles. En effet, la collecte de données personnelles, sensibles ou permettant de constituer des profils de la personnalité, ainsi que leur exploitation, est limitée par la *Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage* (LIPDA)¹.

¹ Des informations complètes sur ces questions sont disponibles sur <https://www.vs.ch/fr/web/che/lipda>.

3.1.2. Comment créer des documents ?

Il convient de contrôler la manière dont les documents sont produits, afin de garantir un niveau de qualité à leur contenu et d'harmoniser leur forme. Partout où cela est pertinent, il est recommandé de développer et d'imposer l'utilisation de modèles de documents et de formulaires, que ce soit pour créer des documents papier ou électroniques.

Afin de pouvoir retrouver facilement ses propres documents et ceux de ses collègues, il importe qu'une nomenclature cohérente soit utilisée par tous les collaborateurs, en particulier pour les noms de fichiers informatiques puisque tous les systèmes classent par défaut les fichiers et objets selon un ordre alphanumérique.

En outre, certaines informations sur le contexte de création sont nécessaires pour retrouver et interpréter les documents sur le long terme. Il est souhaitable, par exemple, que :

- tous les documents internes portent l'indication de l'unité administrative qui les a générés, ainsi que la référence du dossier auquel ils appartiennent (en utilisant le numéro correspondant du plan de classement ou le numéro de dossier) ;
- les documents qui ont été rédigés par un collaborateur et signés par un autre incluent ces deux informations ;
- le nom et la fonction des auteurs et des destinataires des documents soient toujours indiqués.

3.2. Intégrer les documents dans des dossiers

3.2.1. Evaluer le besoin d'intégrer les documents

Les dossiers sont constitués par les documents créés et reçus au cours d'une activité, mais tous les documents ne doivent pas forcément y être intégrés. En effet, de la même manière que le besoin de créer un document doit être évalué, il convient d'estimer la nécessité de le classer dans le dossier. Pour ce faire, on peut utiliser les critères d'évaluation présentés ci-dessus au point 3.1.1.

Par ailleurs, il existe une catégorie de documents que l'on désigne par l'expression « papiers de corbeille » et qui ne sont généralement pas classés dans le dossier. S'ils sont tout de même intégrés temporairement à celui-ci, ils doivent être éliminés à sa clôture (voir le **chapitre 4** et la **liste des « papiers de corbeille »**).

3.2.2. Espace de travail commun et espace de travail personnel

Pour déterminer ce qui doit être intégré aux dossiers, il est aussi utile de distinguer ce qui relève d'un espace de travail personnel de ce qui appartient à un espace de travail commun partagé entre les collaborateurs. Le premier héberge les documents à usage purement personnel, alors que c'est dans l'espace de travail partagé que se trouvent les dossiers dont il est ici question. Cette distinction est surtout utile pour la gestion des dossiers électroniques, pour lesquels les possibilités de partage sont grandement facilitées par rapport aux documents papier.

Si les règles concernant la séparation entre ces deux espaces peuvent varier selon les administrations, le principe essentiel est que l'ensemble des documents et données à valeur probantes soient intégrés dans des dossiers disposés dans l'espace de travail commun, et non laissés dans des espaces personnels (par exemple : des dossiers papier dans un bureau fermé ou des dossiers électroniques sur un poste de travail personnel verrouillé).

Cela permet d'assurer que les informations pertinentes pour la conduite des affaires soient **accessibles en tout temps, de manière complète et si possible en un seul et même endroit** et d'éviter une fragmentation des dossiers dommageable au bon fonctionnement de l'administration.

A noter que l'utilisation d'un espace de travail commun n'exclut pas l'existence de règles de sécurité et de restrictions d'accès pour les dossiers dont l'accès doit être protégé pour des raisons de confidentialité et de protection des données personnelles.

Gérer ses dossiers à la maison

Dans le système helvétique, les autorités communales sont le plus souvent constituées de miliciens. Il peut donc arriver, même si cela n'est pas la situation idéale, que des documents officiels ou liés aux activités de la commune soient emportés à domicile.

Dans ce cas, les documents sont gérés selon les mêmes règles que les autres ; certains principes doivent donc être respectés :

- *les documents sont rattachés à des dossiers ;*
- *ils sont classés selon la même structure qui existe au sein de l'administration communale ;*
- *il convient de veiller à la sécurité des documents, en particulier à la protection des données personnelles et sensibles, en sécurisant les accès aux documents papier ou électroniques ;*
- *les documents doivent être éliminés selon les procédures définies pour l'administration communale et leur élimination documentée ;*
- ***les documents à conserver doivent toujours être intégrés aux dossiers de la commune, puis, le cas échéant, versés aux archives communales et non pas conservés à domicile ;***
- ***dans tous les cas, tous les documents et dossiers liés à la fonction d'une personne auprès d'une commune doivent être transmis à la commune au terme du mandat de cette personne.***

3.2.3. Ajouter les documents dans les dossiers

Si un système centralisé d'ouverture et de gestion des dossiers a été mis en place, les collaborateurs transmettent les documents à classer au secrétariat, qui se charge de les intégrer aux dossiers. S'il l'on a opté pour un système décentralisé, ils les classent eux-mêmes.

Dans un système papier, il faut identifier le dossier auquel appartient le document ou, au besoin, en créer un nouveau et placer le document à l'intérieur du contenant physique correspondant (classeur, fourre, etc.).

De manière analogue, dans le monde électronique, les collaborateurs peuvent déposer leurs documents dans des répertoires adaptés. Dans la conception des systèmes informatiques appelés à gérer des documents, il est important d'inclure des solutions pour faciliter l'enregistrement des documents électroniques dans les dossiers et de leurs métadonnées, ainsi que l'ajout de celles-ci.

Parmi ces solutions, on peut citer, par exemple :

- la capture automatique des documents et des données liées à un *workflow* (processus de travail modélisé et automatisé de manière informatique), ainsi que de leurs métadonnées ;
- la récupération automatique des métadonnées à partir de documents structurés (modèles, formulaires) ;
- l'ajout automatique des métadonnées : par exemple, les données permettant d'identifier l'auteur d'un document peuvent être reprises automatiquement de son profil d'utilisateur ;

- la définition de valeurs par défaut ;
- la constitution et la mise à jour de vocabulaires contrôlés et l'utilisation de listes de contrôle pour faciliter l'ajout manuel des métadonnées.

3.3. Gérer les documents de manière intégrée

3.3.1. Faire face à la fragmentation des outils

Toutes sortes de moyens sont utilisés dans une commune pour recevoir et produire des documents et des données. A côté des outils classiques de bureautique et de la messagerie électronique, il est fréquent de travailler avec une ou plusieurs applications métier, dans lesquelles des documents sont créés ou introduits en soutien aux opérations. Parfois, des systèmes de gestion électronique des documents (GED) sont utilisés, permettant une gestion plus sophistiquée des documents et de leurs métadonnées.

Dans ce contexte encore largement hybride (papier et électronique) où de nombreux systèmes fonctionnent en parallèle, une gestion intégrée des documents est essentielle. Elle se fonde sur le principe que tous les documents d'une même affaire, quelle que soit leur forme, doivent être rattachés au même dossier. Cela implique une réflexion d'ensemble qu'il vaut mieux mener en amont sous peine de devoir « reconstituer » après coup des dossiers, avec tous les risques d'erreurs ou de pertes que cela comporte.

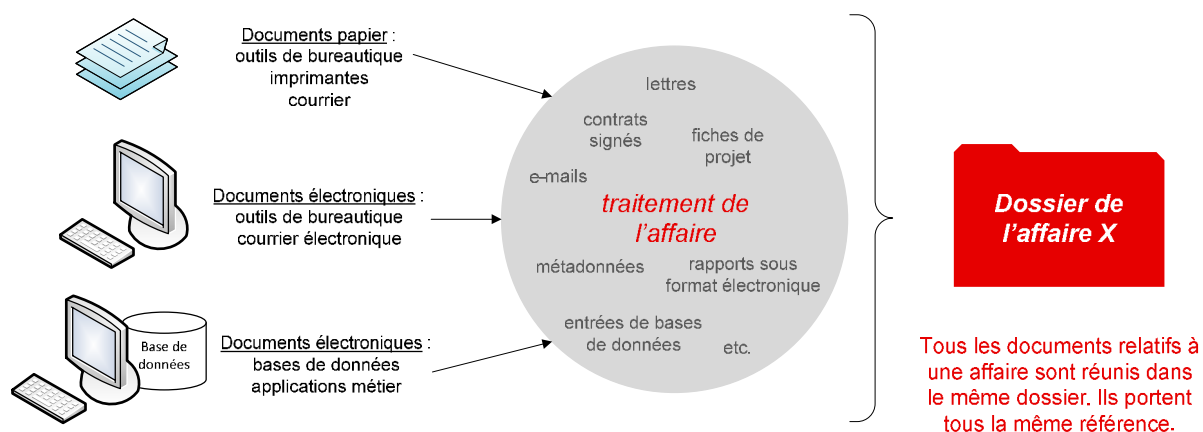


Fig. 3.1. Intégration des documents et des données dans un dossier, quel que soit leur mode de production

A noter que ce schéma n'implique pas nécessairement que les documents puissent **physiquement** être déposés dans un même dossier. Dans tous les cas où cela est possible, il est bien sûr préférable de réunir tous les documents dans un même système pour gérer leur cycle de vie. Par exemple, on peut imprimer des documents électroniques et les classer dans un dossier papier ou, au contraire, numériser des documents papier pour les inclure dans un dossier électronique.

Le choix de l'option retenue doit privilégier la méthode la moins coûteuse en termes de temps et de moyens, et éviter le travail à double. Il faut, en outre, tenir compte des moyens à disposition. Il est par exemple inutile de numériser tous les documents si l'on n'a pas de système permettant d'assurer leur conservation (voir **chapitre 4**) et leur archivage (voir **chapitre 5**) sous forme électronique.

3.3.2. Utiliser le numéro de classement et définir des procédures

Dans les cas où il n'est pas possible de déposer physiquement les documents dans un même dossier, il faut un moyen permettant de les rattacher intellectuellement à ce dernier. Le plus efficace pour le faire est d'utiliser le numéro issu de plan de classement ou le numéro de dossier. Reporté systématiquement sur tous les documents, il permet de rendre visible le lien qu'il existe entre eux et de les gérer plus efficacement.

L'intégration de ce numéro peut se faire via des modèles de documents contenant un champ permettant de l'intégrer (pour les documents papier) ou par son ajout dans les métadonnées descriptives d'un fichier ou d'un système (pour les documents électroniques).

Pour encourager une intégration systématique, établir des procédures de gestion des documents est un autre réflexe essentiel. Les procédures sont en effet très utiles afin de clarifier et d'unifier la tenue des dossiers, même si ceux-ci sont constitués de manière hybride. L'**exemple de procédure** fourni présente précisément un cas où le processus de travail est hybride (papier et électronique) et où une gestion entièrement électronique a été retenue.

3.4. Gérer la correspondance

Les échanges entre une commune et l'extérieur (partenaires, public, citoyens, etc.) sont principalement documentés dans la correspondance, entrante et sortante. Quelle que soit la taille de la commune, il convient de fixer des règles relatives à la réception et à l'envoi du courrier. Un tel contrôle sert à :

- garantir l'acheminement rapide et correct des courriers, qui ne portent pas toujours l'indication évidente de leur destinataire ;
- faciliter l'intégration au dossier de ces documents ;
- conserver la preuve de la réception et de l'envoi des courriers ;
- assurer le suivi du traitement et écourter le temps de réponse.

3.4.1. Ouvrir, enregistrer et traiter le courrier

Tout comme pour les dossiers, il peut être utile d'avoir un outil permettant d'enregistrer et de suivre le traitement de la correspondance au sein de l'administration. Dans le monde papier, ce suivi se fait traditionnellement par l'apposition d'un tampon dateur avec, parfois, des champs à compléter. Il existe aujourd'hui des solutions informatiques permettant la numérisation et la distribution rapide du courrier.

Dans le cas où l'on souhaiterait établir des outils de ce type, le **modèle de registre de la correspondance** proposé dans ce guide fournit un exemple très simple de ce à quoi pourrait ressembler un tel outil. Indépendamment de sa forme, ce modèle propose un ensemble de métadonnées descriptives et administratives liées au suivi du courrier, métadonnées utiles pour concevoir et paramétrer des outils tant papier qu'électroniques.

La solution choisie doit l'être en cohérence avec le système de gestion des documents dans son ensemble, en particulier lorsqu'il s'agit d'implémenter une solution de numérisation et/ou d'acheminement sous forme électronique du courrier papier. La mise en place de tels outils a un impact non négligeable sur l'ensemble de l'administration et sur ses modes de travail.

3.4.2. Intégrer les courriers dans les dossiers

Quel que soit le mode de traitement de la correspondance retenu, il est également essentiel que les courriers soient classés dans les dossiers des affaires ou activités qu'ils concernent. En effet, un courrier fait partie intégrante d'un dossier et l'y inclure permet d'en éclairer le contexte et de rattacher le document à une affaire précise. Si classer tous les courriers dans un dossier générique « correspondance » est une pratique courante dans de nombreuses administrations, elle est à proscrire, en tous les cas pour les documents originaux.

Dans le cas où il existe une gestion essentiellement papier des courriers, on peut utiliser des collections chronologiques de copies de la correspondance entrante et sortante. Néanmoins, dans ce cas, la version originale doit toujours être versée au dossier concerné, les copies ne servant qu'au suivi.

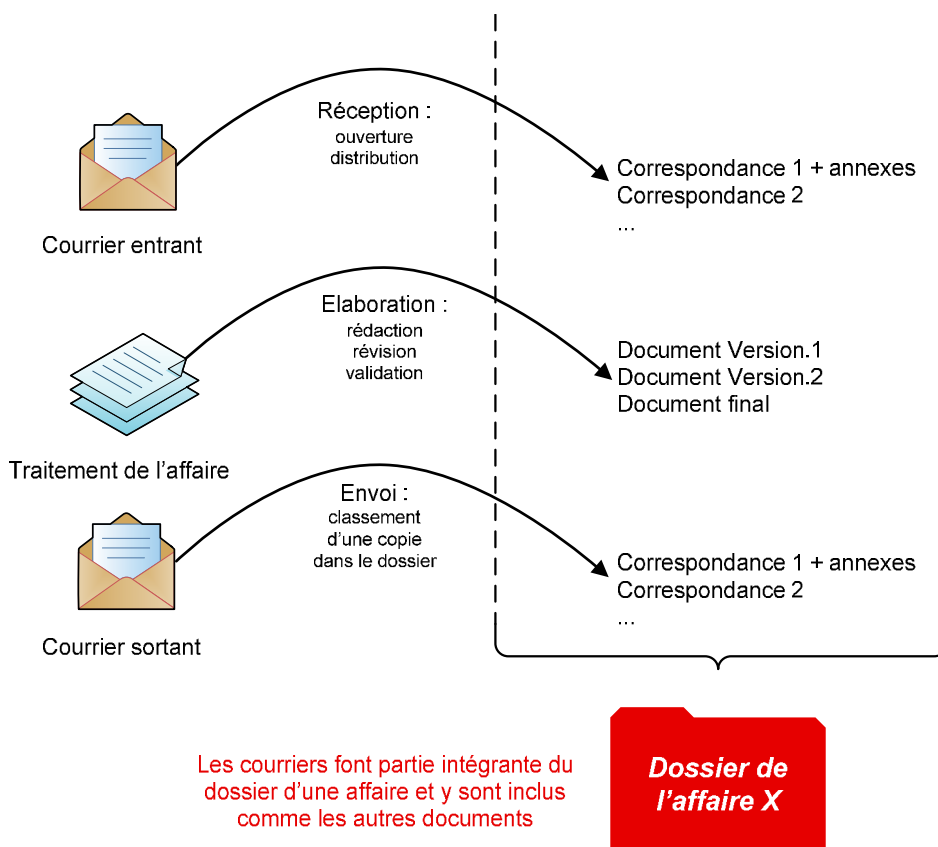


Fig. 3.2. Intégration des courriers dans le dossier d'une affaire

3.4.3. Gérer le courrier électronique

Il n'y a pas de différence fondamentale entre le courrier papier et le courrier électronique (e-mails). Il s'agit dans les deux cas d'une forme de correspondance et les principes de gestion qui s'appliquent à l'un valent aussi pour l'autre.

Toutefois, à la différence de la correspondance papier, les courriers électroniques arrivent directement dans les messageries personnelles des destinataires, sans forcément passer par un point d'entrée centralisé (le secrétariat). Cette caractéristique fait de la messagerie électronique un outil très souple d'emploi, mais elle induit aussi un problème de taille : les e-mails restent bien souvent cachés dans les messageries personnelles des collaborateurs.

Le résultat est le suivant :

- Les e-mails ne sont pas systématiquement reliés aux autres documents relatifs à une affaire. Il est donc difficile pour une tierce personne (hiérarchie, collègue, remplaçant, etc.) d'avoir une vision complète du travail effectué.
- Les e-mails deviennent inaccessibles lorsque le collaborateur quitte l'organisation et que sa messagerie est fermée et les données qu'elle renferme potentiellement supprimées. Une partie de la documentation de l'affaire est perdue.

Afin de les sortir de l'espace personnel, il convient d'introduire des procédures pour le classement des e-mails et de leurs pièces jointes dans les dossiers des affaires correspondantes. Afin d'éviter qu'un courrier ne soit pas classé ou qu'il le soit plusieurs fois, les règles suivantes peuvent être appliquées :

- **Pour les e-mails internes** : l'expéditeur est responsable du classement.
- **Pour les e-mails externes sortants** : l'expéditeur est responsable du classement.
- **Pour les e-mails externes entrants** : le destinataire principal est responsable du classement. Lorsqu'il y a des destinataires pour information, ceux-ci ne classent pas. Lorsqu'il y a plusieurs destinataires principaux, le responsable du dossier concerné classe le message.

Dans tous les cas, il revient à la personne chargée du classement d'évaluer l'importance du courrier électronique et la nécessité de l'intégrer au dossier. Seuls les e-mails et les pièces jointes ayant une valeur probante au sein d'un dossier doivent être classés dans ce dernier. Tous les autres peuvent être gérés dans la boîte uniquement et détruits lorsqu'ils ne sont plus utiles. Pour effectuer ce tri, il est notamment possible de se baser sur les indications de la **liste des « papiers de corbeille »** et de la **liste positive** proposées dans ce guide.

Il est aussi recommandé de créer des adresses e-mail génériques pour les principaux services et transactions avec l'extérieur. Elles permettent à plusieurs personnes de partager la responsabilité de leur gestion et facilitent la reprise du travail par un successeur lors de changement de personnel. Les e-mails de ces adresses génériques doivent également être intégrés dans des dossiers.

3.5. Gérer l'accès aux documents

3.5.1. Accès interne

Les personnes qui prennent part au processus de travail concerné par un dossier ont le droit, non seulement de lire les documents qui y sont classés, mais aussi d'y ajouter des pièces. Dans la mesure du possible, il est préférable que, parmi ces personnes, une seule soit responsable de la tenue du dossier et de l'ajout de nouveaux documents, cela afin de conserver la vision d'ensemble et la cohérence du dossier.

Si le contenu du dossier n'est pas confidentiel (sujet sensible, présence de données personnelles à protéger), on peut considérer que rien n'empêche l'ensemble des collaborateurs de lire ces documents, au nom du principe de transparence, pour favoriser le partage des connaissances et pour faciliter l'organisation du travail. En revanche, les dossiers contenant des données sensibles doivent être dûment protégés contre tout accès non autorisé.

3.5.2. Accès externe

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage* (LIPDA), le public n'avait pas directement accès aux documents des autorités. Il se contentait des informations qui étaient publiées et attendait l'échéance d'un délai légal de 30 ans après la clôture du dossier avant de pouvoir consulter les documents.

Depuis janvier 2011, les citoyens peuvent demander l'accès à un document officiel dès sa création ou du moins son stade final d'élaboration. Ainsi, il faut être en mesure de localiser le document en question et d'évaluer si sa communication entre bien dans le cadre de la loi. Par ailleurs, la LIPDA fixe aussi des règles pour la communication de données personnelles à des tiers ou à la personne concernée. Dans les deux cas, une gestion ordonnée des documents est un élément essentiel pour pouvoir répondre aux exigences légales.

En cas de demande de consultation ou de transmission de documents et données officielles par un privé ou une autre administration, une étude soigneuse de la situation et des bases légales est nécessaire. On peut, au besoin, s'appuyer sur une expertise juridique ou solliciter le Préposé à la protection des données et à la transparence du canton du Valais².

Une fois archivés, les documents officiels restent accessibles au public aux mêmes conditions qu'avant leur versement (voir **chapitre 9**).

Documents-ressources

- **Modèle de registre de la correspondance**
- **Modèle de procédure de gestion des documents (exemple)**
- **Liste des « papiers de corbeille »**
- **Liste positive**

Liens Internet

Informations sur la LIPDA
<https://www.vs.ch/fr/web/che/lipda>

² Des informations complètes sur ces questions sont disponibles sur <https://www.vs.ch/fr/web/che/lipda>.