

NOTE ET BILAN D'EXPÉRIENCE

Le processus administratif lié au transfert de compétence: l'expérience de la Régie régionale de Montréal-Centre

Sylvie Léonard

LE CONTEXTE

Créé en 1972, le Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain (CSSSRMM) devient en 1991, à la suite de l'adoption d'un décret, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre. La composition de son conseil d'administration, sa mission, ses droits et ses obligations sont régis par la *Loi sur les services de santé et de services sociaux* (L.R.Q., chap. S-4. 2). Cet organisme paragouvernemental a principalement pour mandat la planification, l'organisation, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de santé et de services sociaux répondant adéquatement aux besoins de la population de la région de Montréal.

La Régie de Montréal-Centre a connu depuis les six dernières années, trois transferts de compétence. D'abord en 1988, la direction d'Urgences-Santé, faisant jusque-là partie de sa structure organisationnelle, devient une corporation distincte. Puis, en 1991, dans le cadre de la réforme de la santé et des services sociaux, une nouvelle Régie est créée pour le territoire de Laval, auparavant desservi par la Régie de Montréal-Centre. Finalement, le 25 février 1994, le conseil d'administration de la Régie de Montréal-Centre approuve la constitution d'une corporation sans but lucratif responsable de l'approvisionnement en commun de biens et de services pour les établissements de santé et de services sociaux de la région.

De ces transferts de compétence découlent une répartition des droits et des obligations entre les organismes concernés, un plan de transfert et d'intégration des ressources humaines ainsi que des modalités d'organisation et de fonctionnement permettant la prise en charge des activités par les nouvelles corporations. Conséquemment, la Régie de Montréal-Centre doit prendre toutes les dispositions requises pour

transmettre les informations nécessaires à l'exercice des mandats de ces nouvelles instances. Cet état de fait a évidemment un impact direct sur la gestion des documents et soulève une multitude de questions fort pertinentes:

- Quels sont les documents susceptibles d'être requis par ces nouvelles corporations?
- Peut-on transférer certains types de documents sans causer préjudice sur le plan légal, administratif, financier et historique à la Régie de Montréal-Centre?
- Quelles sont les dispositions légales et administratives reliées à cette problématique?
- Quelles seront les modalités de transfert, de reproduction et de consultation des documents?
- Doit-on obtenir l'autorisation des personnes concernées dans le cas d'un transfert de documents faisant partie d'un fichier de renseignements personnels?
- Qui assumera la coordination et le contrôle de cette opération à la Régie de Montréal-Centre?

Responsables entre autres du traitement, du repérage, de l'accessibilité, de la protection et de la conservation des documents de la Régie de Montréal-Centre, les Services documentaires proposent alors à la haute direction un processus administratif pour transférer à ces nouvelles instances les documents liés à leurs compétences, dans le respect des dispositions légales et des principes archivistiques. De façon plus spécifique, le processus vise à protéger les droits de la Régie de Montréal-Centre en matière de gestion documentaire, ainsi que l'intégrité des fonds d'archives et des informations enregistrées dans la base de données du progiciel de gestion documentaire. Il assure également l'accessibilité et le repérage des documents transférés de même qu'il protège la confidentialité des informations nominatives contenues dans les fichiers de renseignements personnels. Enfin, le processus administratif permet d'identifier les responsabilités des différents intervenants relativement au transfert et à l'accessibilité des documents.

LA DÉMARCHE

Conscients de l'envergure du projet, les Services documentaires amorcent leur démarche par la recherche et l'analyse des documents de référence, des lois, des règlements, des normes et des procédures pouvant être en relation avec le transfert de compétence. Ne pouvant bénéficier de l'expertise d'un conseiller juridique, plusieurs consultations sont faites auprès de divers organismes concernant l'interprétation de certaines dispositions légales et administratives. Mentionnons entre autres, les Archives nationales du Québec, les Archives nationales du Canada, les services juridiques du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère des Affaires culturelles et de la Commission d'accès à l'information.

La seconde étape consiste à identifier le statut juridique de la nouvelle instance et ses responsabilités légales et administratives en matière de gestion documentaire. Le contexte légal permet de définir les modalités relatives à la gestion documentaire devant être incluses au contrat liant les deux parties. Cette étape est d'autant plus

importante lorsque les documents sont transférés à une nouvelle corporation qui n'est pas visée par la *Loi sur les archives* (L.R.Q., chap. A-21.1). Afin de protéger la Régie de Montréal-Centre d'éventuelles poursuites judiciaires, le contrat doit prévoir l'imputabilité de la nouvelle instance quant à l'application des règles de conservation et à l'accessibilité des documents transférés.

La démarche se poursuit par l'élaboration des différentes orientations relatives à l'identification des fonds d'archives, des documents inactifs, des documents actifs et semi-actifs, des documents contenant des renseignements nominatifs et ceux rattachés à des activités assumées temporairement par la Régie de Montréal-Centre. Les orientations portent également sur la reproduction et la transcription des documents, la gestion des documents transférés, l'application du calendrier de conservation, l'accès aux documents, la disponibilité des outils de travail, le support et la formation, l'échéancier et le transport des documents.

Le dernier élément de la démarche, le cheminement opérationnel, permet d'identifier de façon exhaustive et séquentielle les différentes activités associées au mandat et de définir le partage des responsabilités en tenant compte des ressources disponibles et des réalités organisationnelles.

Nous abordons de façon globale, dans les pages qui suivent, les différentes étapes du processus administratif mis en application lors du transfert de compétence à la Régie de la santé et des services sociaux de Laval.

LE PROCESSUS ADMINISTRATIF LIÉ À LA GESTION DES DOCUMENTS

Responsabilités légales et administratives de la nouvelle instance

La Régie de Laval est constituée en vertu du décret 1821-91, adopté le 18 décembre 1991. Les objectifs de cet organisme sont identiques à ceux décrits précédemment pour la Régie de Montréal-Centre, mais s'appliquent au territoire de Laval.

Étant reconnue comme un organisme public, la Régie de Laval est assujettie à la *Loi sur les archives* (L.R.Q., chap. A-21.1, annexe, par. 7). Elle doit donc appliquer les dispositions de cette loi quant à l'élaboration d'une politique de gestion des documents actifs et semi-actifs (art. 6), l'élaboration et la mise à jour d'un calendrier de conservation (art. 7), l'application de la politique de gestion des documents inactifs adoptée par le ministre des Affaires culturelles (art. 14) et la gestion des documents inactifs (art. 15).

Dans le cadre du transfert de compétence, elle doit respecter l'article 13 de la loi qui stipule que «sous réserve du calendrier de conservation, nul ne peut aliéner ou éliminer un document actif ou semi-actif d'un organisme public». Cela signifie que lorsque les documents transférés seront intégrés à son fonctionnement, la Régie de Laval pourra modifier la structure des dossiers transférés mais devra prendre les dispositions afin de ne pas éliminer les documents, sous réserve de ce que prévoient les règles de conservation correspondantes, conçues par la Régie de Montréal-Centre.

L'article 13 de la *Loi sur les archives* est primordial et doit être cité dans l'entente relative au transfert et à l'accessibilité des documents. L'application de cet

article protège les droits de la Régie de Montréal-Centre, puisqu'en cas de poursuite judiciaire, la Régie de Laval serait responsable de présenter les documents requis.

La Régie de Laval est soumise également à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., chap. A-2.1), étant considérée comme un organisme public (art. 7). Elle est, entre autres, responsable du classement des documents, de la tenue à jour d'une liste de classement (art. 16), de la déclaration à la Commission d'accès à l'information des fichiers de renseignements personnels (art. 76 et 77). De plus, cette instance est assujettie au Code civil du Québec ainsi qu'à d'autres dispositions légales, quant à la conservation de certains documents (tels les documents relatifs aux impôts, aux registres comptables, à l'assurance-chômage).

Concernant les dispositions administratives, elle doit mettre en application les politiques, les normes et les procédures archivistiques des Archives nationales du Québec. Citons à titre d'exemples les normes relatives au tri des documents textuels (norme B-1) et à l'application du principe de respect des fonds (norme C-1) ainsi que la politique de gestion des documents inactifs des organismes publics.

LES ORIENTATIONS

Identification des fonds d'archives

La Régie de Laval est identifiée comme productrice d'un fonds d'archives puisqu'elle possède une identité juridique propre et un mandat officiel spécifique. Elle détient aussi un niveau de responsabilité et un pouvoir de décision pour la majorité des affaires relevant de sa compétence. Enfin, elle est dotée d'une organisation interne précise et connue¹.

Quant à la Régie de Montréal-Centre, elle détient la même compétence matérielle (droits et obligations) que le CSSSRMM mais pas la même compétence territoriale puisqu'elle ne couvre plus la région de Laval depuis décembre 1991. Il n'y a donc aucune continuité de compétence entre ces deux instances. Conséquemment, tous les documents antérieurs à décembre 1991 constituent le fonds d'archives du CSSSRMM et tous les documents ultérieurs à cette date, le fonds d'archives de la Régie de Montréal-Centre².

Documents inactifs

Tous les documents devant être conservés de façon permanente et qui ont atteint le stade inactif, incluant ceux qui ont trait spécifiquement et exclusivement à la compétence transférée, font partie des fonds d'archives du CSSSRMM ou de la Régie de Montréal-Centre selon leur date de dépôt aux archives historiques. Ces documents ne seront pas transférés à la Régie de Laval³.

Documents actifs et semi-actifs

Tous les exemplaires principaux des documents actifs et semi-actifs qui sont spécifiquement et exclusivement liés à la compétence transférée, appartiennent doré-

navant au fonds d'archives de la Régie de Laval, dans la mesure où ces documents sont intégrés à son fonctionnement⁴.

L'orientation relative aux actifs et semi-actifs doit cependant tenir compte de différents éléments. D'abord, les documents ayant trait aux structures administratives mises sur pied par la Régie de Montréal-Centre sont transférés à la Régie de Laval même si cette dernière se dote ultérieurement de nouveaux mécanismes de fonctionnement. Ensuite, les données conservées sur support magnétique sont transférées seulement si la Régie de Laval acquiert les équipements et les logiciels requis pour les exploiter. Quant au transfert des logiciels, il doit tenir compte des droits de propriété (licences), de la complexité des travaux à effectuer, de leur coût et de la possibilité de prioriser ces travaux.

Finale­ment, les documents ayant une valeur financière sont transférés uniquement à la fin du cycle financier. Quant aux documents en rapport avec la comptabilité et les opérations bancaires, qui sont physiquement et intellectuellement dissociables de la gestion de l'ensemble des fonds, ils sont conservés à la Régie de Montréal-Centre pour une juste compréhension de la gestion financière de celle-ci.

Documents contenant des renseignements personnels

Tous les exemplaires principaux des documents nominatifs actifs et semi-actifs, peu importe leur disposition et leurs valeurs et qui sont spécifiquement et exclusivement liés à la compétence transférée, appartiennent dorénavant au fonds d'archives de la Régie de Laval.

Ces documents sont transférés sans l'obtention préalable du consentement des personnes concernées, tel que stipulé à l'article 67 de la *Loi sur l'accès* qui se lit comme suit: «Un organisme public peut sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec». En effet, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* précise que les Régies doivent recevoir les renseignements et l'aide nécessaires à la mise en œuvre et l'exécution de leurs mandats (L.R.Q., chap. S-4.2, art 619.59). La Régie de Montréal-Centre doit prendre les mesures qui s'imposent afin de protéger la confidentialité de ces documents lors du transfert.

Documents liés aux activités assumées temporairement par la Régie de Montréal-Centre

Un protocole d'entente doit intervenir sous peu entre les deux Régies pour la prise en charge progressive par la Régie de Laval des responsabilités qui lui incombent. Cette entente prévoit que certaines responsabilités de la nouvelle structure seront confiées temporairement à la Régie de Montréal-Centre. Au fur et à mesure que l'organisation de la Régie de Laval sera mise en place, elle assumera elle-même l'ensemble de ses activités.

Afin d'assurer une continuité administrative et financière, les documents concernés sont conservés à la Régie de Montréal-Centre tant que cette entente est en vigueur.

Reproduction et transcription des documents

Si la Régie de Montréal-Centre conserve une copie de certains documents actifs ou semi-actifs spécifiquement et exclusivement en rapport avec la compétence transférée, elle en assume les frais de reproduction ou de transcription puisque ces documents appartiennent au fonds d'archives de la Régie de Laval. Par ailleurs, si cette dernière veut obtenir une copie de certains documents actifs ou semi-actifs qui ne sont plus de sa compétence, elle en assume les frais.

Les modalités et les coûts de reproduction et de transcription des documents doivent être inclus dans l'entente signée entre les parties. La tarification peut se faire selon le Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Décret 1856-87 du 9 décembre 1987).

Gestion des documents transférés

Compte tenu de ses obligations légales et administratives, la Régie de Laval prend les dispositions requises pour assurer adéquatement le repérage, la conservation, la protection et l'accessibilité des documents transférés.

Application du calendrier de conservation

L'instance de Laval doit s'assurer de l'application des règles de conservation, conçues par la Régie de Montréal-Centre, pour les documents qui lui sont transférés. Cette orientation doit être respectée même si la Régie de Laval juge pertinent de modifier la structure des dossiers transférés.

Accès aux documents

La Régie de Laval prend les dispositions requises pour assurer à la Régie de Montréal-Centre l'accessibilité aux documents transférés et ce, dans un délai raisonnable. Cette accessibilité peut se traduire par un prêt, une reproduction ou une transcription des documents selon les modalités de coûts définies dans l'entente.

Par ailleurs, si la Régie de Laval veut obtenir ou consulter certains documents actifs ou semi-actifs qui ne sont pas spécifiquement et exclusivement en lien avec ses compétences, la Régie de Montréal-Centre applique, s'il y a lieu, les modalités prévues par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Outils de repérage

La Régie de Montréal-Centre s'engage à remettre sans frais à la Régie de Laval des listes de repérage des documents transférés ainsi qu'une copie des outils créés dans le cadre du programme de gestion documentaire: le guide de classification, le calendrier de conservation, le thésaurus et les index correspondants, les contenus de cours sur l'organisation et le déclassé des dossiers ainsi que les procédures et les formulaires pertinents. Cette modalité s'inspire de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* qui demande aux Régies existantes de faciliter la prise en charge des

activités par les nouvelles Régies. Il est entendu que la Régie de Montréal-Centre conserve la propriété intellectuelle de ces documents et qu'aucune diffusion de ceux-ci n'est permise sans obtenir préalablement son autorisation.

La Régie de Laval s'étant dotée de la même version du progiciel de gestion documentaire, la Régie de Montréal-Centre s'engage également à remettre sans frais une copie électronique des informations contenues dans les fiches d'enregistrement des dossiers transférés, ainsi que les rapports conçus à l'aide du générateur de rapports du progiciel.

Support et formation

La nouvelle structure de Laval peut faire appel à l'expertise professionnelle de l'unité des Services documentaires de la Régie de Montréal-Centre. Tout mandat de formation ou de support doit faire l'objet d'une entente formelle entre les parties et être approuvée par les deux directeurs généraux. Les coûts pour l'exécution d'une formation seront évalués sur la base d'un taux quotidien. Le coût du matériel fourni sera considéré en sus, le cas échéant.

Échéancier

Tous les documents actifs et semi-actifs concernés sont transférés à la Régie de Laval dans les plus brefs délais suivant la prise en charge des activités. Ainsi, les documents relatifs aux opérations assumées sur une base contractuelle par la Régie de Montréal-Centre au nom de la Régie de Laval seront transférés en tenant compte de la continuité administrative et financière. L'échéancier de cette prise en charge progressive est communiqué à l'unité des Services documentaires de la Régie de Montréal-Centre qui supervise au fur et à mesure les transferts des documents correspondants.

Transport des documents

La Régie de Laval est responsable d'assumer le transport des documents qui lui sont transférés. Quant à celle de Montréal-Centre, elle assume le transport des documents qu'elle désire emprunter de la nouvelle instance, s'il y a lieu.

LE CHEMINEMENT OPÉRATIONNEL

Le processus administratif lié à la gestion des documents visés par le transfert de compétence fait partie intégrante du mandat de l'unité des Services documentaires, aussi en coordonnent-ils la réalisation. Avec la collaboration des autres unités administratives, ils sont responsables d'assurer l'intégrité, la saisie, la transmission et l'accessibilité des documents devant être transférés, dans le respect de l'échéancier relatif à la prise en charge progressive des mandats et des activités par la Régie de Laval. L'unité des Services documentaires dispense également la formation professionnelle aux employés concernés de la Régie de Laval quant à l'utilisation des différents outils de travail. Finalement, elle assume le suivi et le contrôle auprès des unités administratives concernées et la conception des procédures requises en lien avec le cheminement opérationnel. Les différentes composantes du cheminement opérationnel comprendra dans l'ordre, les étapes suivantes:

- Approbation du processus administratif (Direction générale);
- Définition et diffusion du mandat confié aux Services documentaires (Direction générale);
- Élaboration de l'échéancier de réalisation (Services documentaires);
- Identification et transmission des paramètres d'utilisation du progiciel de gestion documentaire à la firme informatique propriétaire du progiciel (Services documentaires);
- Conception d'une application informatique permettant le transfert des données (Firme propriétaire du progiciel);
- Validation du fonctionnement de l'application informatique (Services documentaires);
- Conception des rapports informatiques (Services documentaires);
- Élaboration et application des critères et des mécanismes de contrôle permettant l'identification des 30 000 dossiers actifs et semi-actifs de la Régie de Montréal-Centre, liés à la compétence transférée (Services documentaires);
- Inscription d'un code de reconnaissance dans les fiches d'enregistrement des 2 000 dossiers actifs et semi-actifs en relation avec la compétence transférée (Services documentaires);
- Élaboration d'un projet d'entente relatif au transfert et à l'accessibilité des documents (Services documentaires);
- Négociation et approbation de l'entente par les deux Régies (Directions générales);
- Production et transmission aux unités administratives des rapports informatiques identifiant les dossiers visés par le transfert (Services documentaires);
- Support aux unités administratives concernées (Services documentaires);
- Reproduction ou transcription de certains documents (Unités administratives);
- Mise en boîte des documents et inscription des informations requises sur les formulaires de transfert (Unités administratives);
- Transport des boîtes de documents au centre de documents semi-actifs pour entreposage temporaire (Unités administratives);
- Validation et identification des boîtes (Services documentaires);
- Production des rapports informatiques assurant le repérage des documents transférés (Services documentaires);
- Copie électronique des informations contenues dans les fiches d'enregistrement des dossiers transférés à la Régie de Laval (Services documentaires);
- Préparation des outils de travail devant être transférés à la nouvelle instance (Services documentaires);
- Transmission des documents, outils de travail, outils de repérage et copie électronique des informations contenues dans les fiches d'enregistrement (Services documentaires);

- Destruction, dans la base de données du progiciel, des fiches d'enregistrement des dossiers transférés, six mois après la date effective du transfert (Services documentaires);
- Analyse des demandes ultérieures de la Régie de Laval pour l'obtention de documents non visés par l'entente (Services documentaires);

CONCLUSION

Nous avons voulu démontrer que le transfert de compétence entre deux organismes représente un défi certain pour les gestionnaires de documents. Ils doivent composer avec les principes archivistiques mais aussi avec les réalités organisationnelles, dans un contexte de rationalisation des ressources. S'ajoutent à cela l'incompréhension de leur sphère d'activité, d'où l'importance de positionner rapidement les champs d'intervention respectifs des divers partenaires et d'établir des mécanismes de collaboration indispensables à la réalisation d'un tel mandat.

Nous espérons que les gestionnaires de documents, qui auront peut-être un jour à relever pareil défi, trouveront dans le présent processus administratif et dans la description détaillée de ses nombreuses étapes, certaines pistes de réflexion et une matière première qu'ils pourront bonifier et modeler aux contextes de leurs organisations.

Sylvie Léonard

L'auteure est agente de recherche aux Services documentaires de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre.

NOTES

- | | |
|---|--|
| <p>1. Archives nationales du Québec (s.d.), <i>Normes et procédures archivistiques - application au principe de respect des fonds</i> (Norme C-1), Élément 2.1.3.</p> | <p>2. <i>Idem</i>, Élément 2.2.2 et 2.2.7.
 3. <i>Idem</i>, Élément 2.2.3.
 4. <i>Idem</i>, Élément 2.2.3.</p> |
|---|--|

BIBLIOGRAPHIE

Législation et réglementation

- Archives nationales du Québec (s.d.). *Normes et procédures archivistiques – application au principe de respect des fonds (Norme C-1)*. 8 p.
- Archives nationales du Québec (s.d.). *Normes et procédures archivistiques – tri des documents textuels (Norme B-1)*. 13 p.
- Archives nationales du Québec (1985). «La politique de gestion des documents actifs». *Bulletin D'étape en étape*, 1, 3 (octobre 1985).
- Archives nationales du Québec (1991). «La politique de gestion des documents inactifs». *Bulletin D'étape en étape*, 4, 1 (août 1991).
- Archives nationales du Québec (1988). «La politique de gestion des documents semi-actifs». *Bulletin D'étape en étape*, 3, 1 (décembre 1988).
- Décret 1821-91, 18 décembre 1991 concernant la Régie régionale de Laval. *Gazette officielle du Québec*. 124 (2): 266, 15 janvier 1992.
- Décret 1824-91, 18 décembre 1991 concernant la Régie régionale de Montréal-Centre. *Gazette officielle du Québec*. 124 (2): 267, 15 janvier 1992.
- Décret 1856-87, 9 décembre 1987 concernant le Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs (*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*). *Gazette officielle du Québec*. 119 (54): 6848, 16 décembre 1987. Note: ce décret a été modifié par un avis d'indexation paru dans la *Gazette officielle du Québec*, 126 (23): 882, 11 juin 1994.
- Québec (province). Code civil du Québec, L.Q. 1991, Québec, chap. 64.
- Québec (province). *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. L.R.Q., Québec, chap. A-2.1.
- Québec (province). *Loi sur les archives*. L.R.Q., Québec, chap. A-21.1.
- Québec (province). *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*. L.R.Q., Québec, chap. S-4.2.
- Organisation des Nations Unies (1983). *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État*. 18 p.

Documents de référence

- Québec (province). Commission d'accès à l'information du Québec (1984). *Critères d'évaluation – Échanges de renseignements personnels entre organismes publics*. Québec, 1984, 16 p.
- Québec (province). Commission d'accès à l'information du Québec (1992). *Exigences minimales relatives à la sécurité des dossiers informatisés des usagers du réseau de la santé et des services sociaux*. Québec, 1992, 25 p.
- Duchemin, Michel (1977). «Le respect des fonds en archivistique – Principes théoriques et problèmes pratiques». *La gazette des archives*, 97 (2^e trimestre 1977), pp. 71-96.