

0. Introduction

Au sein d'une administration communale ou bourgeoisiale¹, la gestion des documents et des archives n'est pas toujours au centre des préoccupations. Pourtant, toutes les activités d'une commune, toutes les prestations fournies par celle-ci, ainsi que les décisions prises par ses différents organes produisent une quantité de documents de tous types. Le risque est grand de ne plus maîtriser cette production documentaire et de se sentir ainsi submergé.

Une gestion ordonnée des documents participe à l'efficacité d'une administration communale et permet d'offrir au citoyen les prestations qu'il est en droit d'attendre.

0.1. Gestion ordonnée des documents

0.1.1. Définition

Les collaborateurs de toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, reçoivent, créent et utilisent des documents et des données dans l'accomplissement de leurs tâches. Ces documents et ces données soutiennent les activités, permettent de les reconstituer et contiennent des informations qui éclairent le fonctionnement de l'organisation ainsi que les décisions prises.

Au sein d'une commune, la capacité de ces documents à servir de preuve les rend indispensables pour la conduite des affaires et pour répondre aux exigences légales. En outre, l'information qu'ils contiennent leur donne de l'importance non seulement pour la commune elle-même, mais aussi pour le public en général.

C'est pourquoi on parle, pour les désigner, de « documents et données à valeur probante », ce qui est une traduction du terme anglo-saxon « *records* ». La gestion ordonnée des documents (ou « *records management* ») consiste donc à gérer tous les documents et les données créés, reçus et conservés à titre de preuve ou d'information par un collaborateur d'une administration dans l'exercice de ses activités quotidiennes, quels qu'en soient le type et le support².

Dans la suite de ce guide, afin de ne pas alourdir inutilement le texte, on parlera simplement de « documents » et de « gestion des documents », à moins que le contexte n'exige plus de précision.

0.1.2. Objectifs

De manière générale, la gestion des documents vise à garantir, pour tous les documents reçus, créés et gérés par une commune :

- **l'authenticité** : il est possible de prouver que les documents sont bien ce qu'ils prétendent être et qu'ils n'ont pas été modifiés ou falsifiés ;
- **la fiabilité** : les documents sont une représentation complète des activités, rendent bien compte de la réalité et peuvent servir de base à des activités ultérieures ;
- **l'intégrité** : les documents n'ont pas été altérés ou endommagés ;
- **l'exploitabilité** : les documents peuvent être identifiés, localisés et utilisés en tout temps.

¹ Dans ce Guide, le terme "commune" regroupe les communes municipales et les communes bourgeoisiales; de même, on parlera d'archives communales pour définir les archives de ces deux autorités.

² Définition adaptée de la norme ISO 15489, *Information et documentation - «Records management» - Partie 1: Principes directeurs*.

0.1.3. Principes

Bien conduite, une gestion ordonnée des documents a de nombreux effets positifs et permet de rendre le travail plus efficace, de réduire les coûts, de garantir le droit et de constituer la mémoire.

Elle consiste en une méthode et des outils qui permettent de :

- **classer les documents** : une fois intégrés à un dossier, les documents peuvent être rattachés au contexte de leur création ou de leur réception, ce qui constitue la condition de leur exploitabilité. L'organisation claire des dossiers au sein d'un plan de classement permet de les retrouver promptement et aisément.
- **contrôler les accès aux dossiers** : ressource unique d'information, les dossiers doivent être traités avec soin et la sécurité des documents et des données qu'ils contiennent doit être assurée. Pour garantir leur fiabilité et permettre de rendre des comptes sur les activités, ils doivent être protégés contre des altérations matérielles qui pourraient mettre en danger leur intégrité. Il faut en outre prévenir toute communication abusive d'informations confidentielles ou de données personnelles sensibles.
- **maîtriser la masse des documents** : les dossiers doivent être évalués pour déterminer combien de temps il convient de les conserver. Une évaluation bien conduite permet d'assigner des règles de conservation adéquates et de décider du sort final de chaque dossier, qui sera soit éliminé, soit archivé.
- **conserver et mettre en valeur les archives** : seul un faible pourcentage des documents de la commune reçoivent un traitement spécial qui permet leur conservation et leur exploitabilité à long terme. Ces archives ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle qui dépasse les limites de l'administration.

Ces principes s'appliquent aux documents et aux données, quels qu'en soient le type et le support. Actuellement, les processus de travail engagent conjointement des moyens traditionnels de communication et de traitement, et des outils informatiques, tels que des systèmes de messagerie électronique, des outils courants de bureautique, des applications métier ou encore des systèmes de gestion électronique des documents (GED).

L'environnement de travail actuel présente une situation hybride où une partie de l'information existe uniquement sous forme électronique. Les systèmes de gestion doivent donc englober l'ensemble de cette réalité et traiter les documents produits ou reçus en format électronique comme les documents papier ; autrement dit, il faut développer une véritable gestion intégrée des documents.

0.2. Cycle de vie des documents

0.2.1. Définition

La gestion ordonnée des documents se base sur le concept du « cycle de vie des documents » au sein d'une administration, qui peut être représenté de la manière suivante :

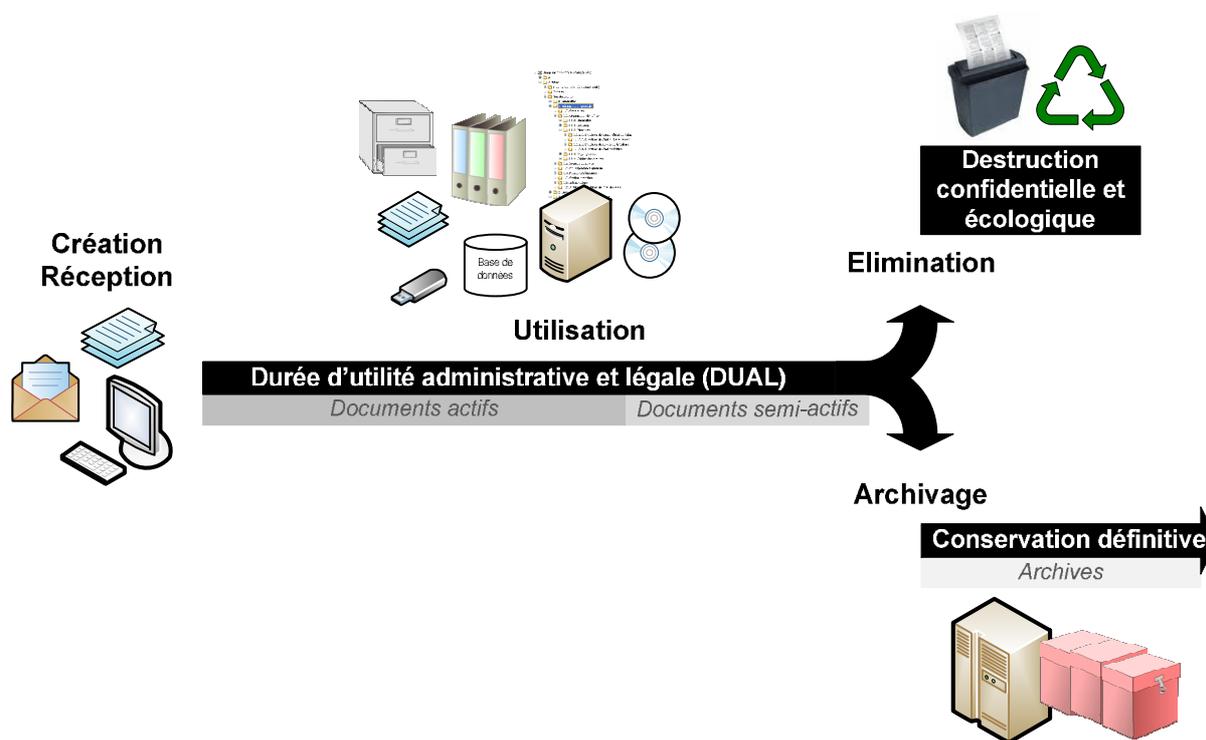


Fig.0.1. Cycle de vie des documents

La **création** ou la **réception** sont les deux actions par lesquelles les documents apparaissent au sein d'une administration : soit ils sont générés à l'interne de l'administration, soit ils sont reçus de l'externe, transmis par les usagers ou partenaires avec lesquels traite la commune.

Suit une période d'**utilisation** des documents pour traiter une affaire ou pour mener une activité. La longueur de cette période est déterminée par la **durée d'utilité administrative et légale (DUAL)**, autrement dit, la durée durant laquelle les documents sont utiles pour le traitement des affaires (utilité administrative) et/ou durant laquelle ils doivent être conservés pour satisfaire à des exigences légales (utilité légale).

Au cours de cette période, les documents voient leur statut évoluer :

- Tant qu'ils sont utilisés dans le traitement des affaires en cours, les documents demeurent proches des collaborateurs. Les documents papier sont rangés, près des postes de travail, dans des dossiers ou dans des classeurs ; les documents électroniques sont accessibles en ligne ou sur les postes. Pour les désigner, on parle de **documents actifs**.
- Lorsque l'affaire dont ils relèvent est close et qu'ils ne sont plus conservés que pour satisfaire à des exigences légales ou, en cas de besoin, pour le traitement d'affaires ultérieures, les documents sont de préférence déplacés, dans un local dédié à leur rangement, pour laisser la place aux documents des affaires courantes. Dans le domaine électronique, l'accès aux fichiers peut être limité. Pour désigner ces documents, on parle de **documents semi-actifs**.

A l'échéance de la DUAL, le sort final des documents leur est appliqué. Pour la grande majorité d'entre eux, il s'agit de **l'élimination**. Pour la portion restante, il s'agit de **l'archivage**, à savoir le conditionnement des documents, leur description (inventaire) et leur déplacement vers un dépôt d'archives spécialement aménagé ou, dans le monde électronique, vers une plateforme de pérennisation et d'archivage afin d'assurer leur conservation définitive. Ces documents forment les **archives** de la commune.

0.2.2. Cycle de vie et traitement des dossiers

Le cycle de vie des documents est intimement lié au traitement des dossiers au sein d'une administration. En effet, les documents sont intégrés dans des dossiers qui permettent de les regrouper de manière logique. Les dossiers forment ainsi l'unité de base qui sert au traitement des affaires et des activités. Gérer les documents de manière ordonnée revient ainsi à gérer correctement les dossiers.

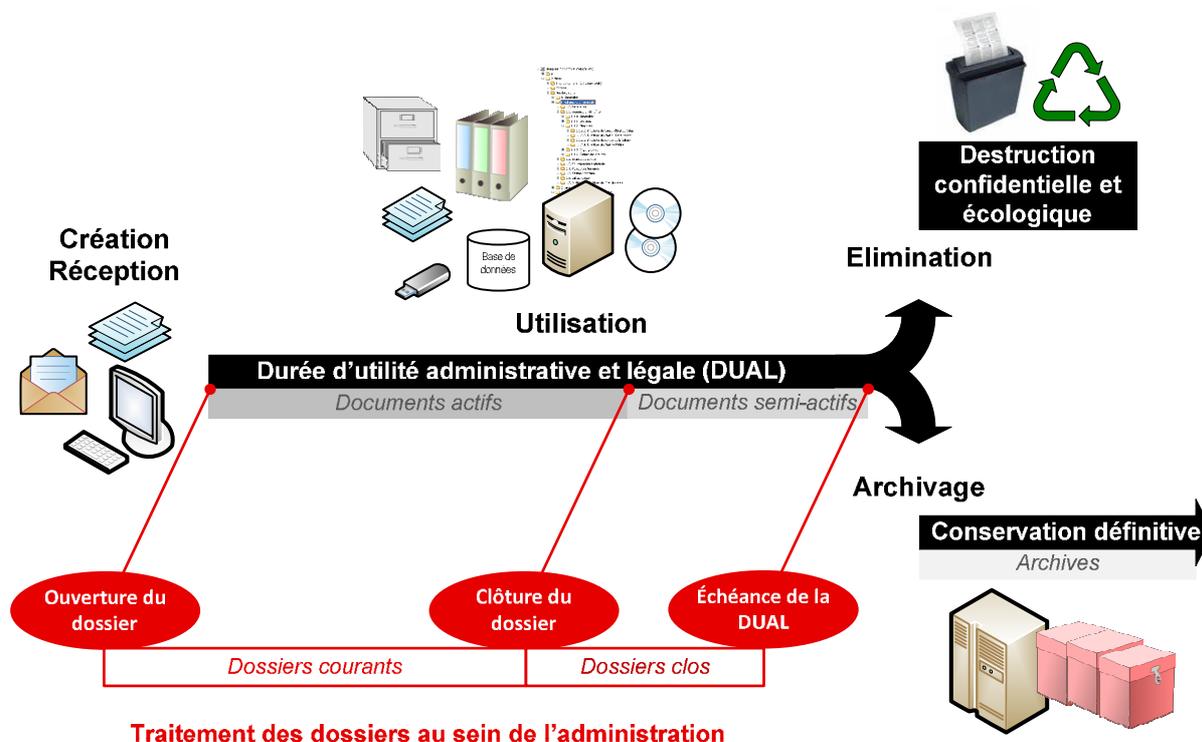


Fig.0.2. Cycle de vie des documents et traitement des dossiers

Comme le montre le schéma ci-dessus, les documents actifs composent les **dossiers courants**, correspondant à des affaires ou activités en cours. Les documents semi-actifs se retrouvent, quant à eux, généralement dans les **dossiers clos**, dont l'affaire qu'ils concernent est terminée.

La transition entre ces différents stades est marquée par des étapes correspondant au traitement administratif des dossiers, à savoir :

- **l'ouverture** : lorsqu'une nouvelle affaire ou une nouvelle activité débute, un dossier est ouvert et est ensuite alimenté par tous les documents la concernant ;
- **la clôture** : lorsque l'affaire ou l'activité prend fin, le dossier est clos, ce qui signifie qu'il ne sera a priori plus modifié jusqu'à l'échéance de sa DUAL ;
- **l'échéance de la DUAL** : à ce moment, le dossier subit son sort final, soit l'élimination, soit l'archivage.

Dans la suite de ce guide, le **chapitre 2** reviendra plus en détail sur la manière dont sont constitués les dossiers et sur leur rôle central dans une gestion ordonnée des documents.

Il faut noter toutefois qu'il existe des exceptions à ce déroulement linéaire. Ainsi, il peut arriver que la durée d'utilité administrative et légale d'un document soit si longue que ce dernier doit être versé aux archives avant qu'elle ne soit échu, pour pouvoir être conservé dans des conditions appropriées. On peut penser, par exemple, aux documents garantissant des droits de propriété.

0.3. Outils essentiels pour la gestion des documents et des archives

Le cœur de la gestion ordonnée des documents est composé d'une série d'outils qu'il s'agit de concevoir, de mettre en œuvre et d'utiliser au quotidien. Pour faciliter ce travail, ce guide propose une boîte à outils et présente son utilisation tout au long des chapitres suivants. Les composants essentiels sont :

- **Le cadre de classement (chapitre 2)** est le modèle de référence de classement des dossiers et des documents proposé pour l'ensemble des communes valaisannes. Il s'appuie sur la structure du modèle comptable harmonisé (MCH1) et peut servir de référence lors de l'établissement d'un plan de classement.
- **Le plan de classement (chapitre 2)** est la structure de classement des dossiers adaptée à la situation et aux besoins d'une administration communale particulière. Chaque administration doit se doter de son propre plan de classement.
- **Les règles de conservation (chapitre 4)** contiennent des indications relatives à la conservation de types de documents identifiables au sein des communes. Elles s'appuient sur la pratique courante et peuvent servir de point de départ pour l'établissement d'un référentiel de classement et de gestion.
- **Le référentiel de classement et de gestion (chapitre 4)** est l'outil principal pour la gestion des documents. Il est composé du plan de classement assorti, pour chaque série de dossiers, des indications concernant leur DUAL et leur sort final, les droits d'accès et les modalités d'ouverture et de clôture des dossiers.
- **L'inventaire (chapitre 7)** est le document décrivant l'ensemble des dossiers et documents archivés de manière définitive. Il permet de connaître le contenu exact des archives communales, de rechercher les documents archivés et de gérer leur conservation à long terme.

Le schéma ci-dessous résume comment ces outils doivent être utilisés de façon combinée :

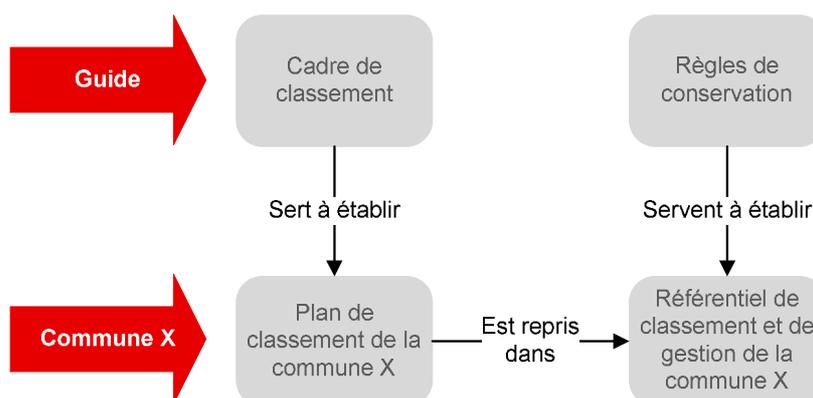


Fig. 0.3. Liens entre les différents outils de la gestion des documents

0.4. Quels documents sont sous la responsabilité des communes ?

Aujourd'hui, la notion de « document » est très large. Les communes traitent une importante masse d'informations de différentes natures, sur différents supports et de différentes provenances. Afin de circonscrire ce dont il est question dans ce guide, précisons que les autorités communales sont tenues de mettre en place une gestion ordonnée des dossiers et des archives :

- du pouvoir législatif communal ;
- du pouvoir exécutif communal ;
- du pouvoir judiciaire communal ;
- des commissions qui en dépendent ;
- et de l'administration communale qui soutient le fonctionnement de ces organes ;
- des organismes intercommunaux.

La gestion des documents des **communes bourgeoises** dépendra du statut de ces dernières et de leur autonomie par rapport aux administrations des communes municipales :

- Soit la bourgeoisie est autonome et gère ses propres documents et archives. Dans ce cas, il lui incombera de mettre en place son propre système de gestion.
- Soit elle est intégrée à l'administration communale, auquel cas la gestion des documents et archives de la bourgeoisie est intégré directement dans le système mis en place par la commune municipale.

Dans les deux cas, toutefois, la méthode et les outils proposés dans ce guide peuvent s'appliquer indifféremment.

Organismes intercommunaux et partenaires privés

Aujourd'hui, un nombre croissant de prestations sont gérées par des organismes intercommunaux (écoles, services forestiers, stations d'épuration, police, etc.), ce qui a des conséquences sur la gestion et l'archivage des documents.

Pour éviter que chaque commune compte sur l'autre pour garantir la gestion des dossiers en lien avec ces tâches, il importe de suivre quelques règles simples :

- *la question de la gestion des documents et des archives doit être abordée dès le début du projet de mutualisation ;*
- *les dossiers principaux et complets sont tenus dans la **commune siège** de l'activité en question ;*
- *les dossiers présents dans les autres communes sont des exemplaires secondaires (dossiers partiels, copies de ce qui se trouve dans le dossier principal) ;*
- *ce sont les dossiers conservés dans la commune siège qui constituent les archives; celle-ci est responsable de leur conservation.*

En outre, des entreprises privées jouent un rôle prépondérant dans certains domaines d'activité, comme la voirie, par exemple. A chaque fois qu'une commune mandate une entreprise, il importe qu'elle s'enquière de la manière dont les dossiers seront tenus et les activités documentées.

La commune doit toujours s'assurer de pouvoir accéder en tout temps aux documents liés à une tâche communale, même si cette dernière est déléguée.