

LES FONDS D'ARCHIVES DE MINISTRES CONSERVÉS À BANQ Comment en faciliter l'accès ?

par Hélène Charbonneau,
directrice de l'ouest du Québec, responsable des archives privées,
judiciaires et civiles, BANQ

Si BANQ acquiert des archives, c'est pour les rendre accessibles. Et les fonds de ministres et de premiers ministres constituent une source d'intérêt complémentaire aux archives des ministères. La compréhension des enjeux et des orientations politiques profite de ce que les archives de ministres et de premiers ministres peuvent offrir. Or, des embûches se présentent qu'il faut traverser pour que la consultation de ces archives se fasse de la façon la plus transparente possible et qu'elle serve convenablement les besoins des utilisateurs.

Les fonds d'archives de ministres : Qu'est-ce que c'est ? Que contiennent-ils ?

Les archives des ministres sont le résultat d'une carrière professionnelle publique et d'une vie personnelle privée. Les documents produits par le ministre au cours de sa vie montrent son parcours, ses réalisations et ses rapports avec son entourage tant personnel que professionnel. Ces archives racontent la vie d'un militant et d'un politicien, tout autant que celle d'un étudiant, d'un parent et d'un citoyen. L'ensemble de cette production documentaire est réputée privée. De prime abord on pourrait croire que seules des considérations personnelles, tels que la pudeur, le remord ou la gêne, conduiraient à l'imposition d'une quelconque restriction à la consultation. Il en serait ainsi notamment d'un journal intime que le créateur ne voudrait rendre accessible qu'après son décès.

Or, la réalité est tout autre. Tous les fonds de ministres et de premiers ministres comprennent aussi des documents qui se rapportent aux activités du gouvernement. Et ces documents sont réputés publics, par conséquent, ils sont soumis à certaines dispositions légales.

En définitive, les dispositions reliées à l'accès des fonds de ministres et de premiers ministres doivent tenir compte de ces deux états : public et privé.

L'élément déclencheur d'une alerte

En 2008, un journaliste consulte un fonds de ministre ne comportant pas de restrictions particulières. Le fonds, alors réputé privé, est accessible. Toutefois, parmi les documents consultés, se trouvent des pièces à caractère public comportant des renseignements se rapportant aux activités du gouvernement.

Ces documents auraient dû être fermés à la consultation en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Malheureusement, leur contenu a servi à la rédaction d'un article, provoquant du même coup une réaction du ministre.

En moins de temps qu'il n'en faut pour le dire, le Conseil exécutif imposait à BAnQ la fermeture de tous les fonds de ministres et de premiers ministres.

Ce sont alors 88 fonds d'archives de ministres et de premiers ministres dont l'accès a été complètement retiré aux utilisateurs pour une période de 100 ans. Cette mesure s'est accompagnée d'une obligation pour BAnQ de préparer une directive applicable au cas particulier des fonds de ministres et de premiers ministres, déterminant les termes de l'accès, ainsi qu'une restriction permettant le contrôle de ce même accès.

Mesures mises en place

Il va sans dire que la mesure imposée jetait une douche froide sur toute prétention d'ouverture et de disponibilité.

Le contenu de la restriction imposée sur les fonds de ministres et de premiers ministres trouve sa source dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, ainsi que dans la *Loi sur les archives*.

Dans le premier cas, ce sont les articles 18 à 41.3 et l'article 53 qui s'appliquent. Ces articles énumèrent la série de considérations entraînant un refus de la part d'un organisme public, à rendre accessible un document à un requérant. Dans le second cas, l'article 19 s'applique et détermine la durée que couvre la restriction (soit 100 ans après la date de création, ou 30 ans après le décès de la personne concernée).

Compte tenu de cette restriction et afin de respecter le droit d'accès reconnu à tout citoyen, BAnQ a donc mis en place les mécanismes permettant de recevoir et d'analyser les demandes d'accès qui lui seraient adressées pour la consultation de ces fonds en particulier.

L'accès aux fonds d'archives de ministres et de premiers ministres constitue un problème complexe. BAnQ a l'obligation de s'assurer qu'aucune information dont l'accès serait limité en vertu du cadre légal applicable, ne soit communiquée. En même temps, les fonds de ministres et de premiers ministres sont des fonds privés, dont le contenu diffère des archives de ministères et d'organismes gouvernementaux. En mettant en place les mesures de contrôle nécessaires, BAnQ a pris en compte l'impact de ces mesures sur ses usagers et a cherché à le limiter au mieux.

Dans un premier temps, et compte tenu de l'urgence de l'intervention à faire, BAnQ a convenu que toute consultation de documents provenant d'un fonds de ministre ou de premier ministre exigerait dorénavant une autorisation préalable du responsable de l'accès. Cette exigence s'imposait du fait du cadre légal applicable, et permettait d'assurer une saine gestion des accès demandés.

Cette exigence s'imposant d'autant qu'il s'avérait impossible d'effectuer un traitement archivistique de ces fonds d'archives, traitement qui aurait servi à repérer les documents sensibles.

Cette mesure mise en place garantissait qu'aucune information confidentielle ni aucun renseignement personnel ne soit rendue accessible par inadvertance. Consciente de ses limites quant à ces interventions à priori, BAnQ allait donc vérifier le contenu des documents avant d'en donner accès.

À partir de ce moment, chaque demande d'accès à un document provenant d'un fonds de ministre ou de premier ministre a fait l'objet d'une analyse juridique servant à vérifier que le document demandé était ou non l'objet d'une restriction. Et si aucune restriction ne l'empêche, les documents sont rendus accessibles à la consultation selon les normes et procédures en vigueur dans les salles de recherche.

Procédure d'accès

L'objectif de la procédure d'accès aux fonds de ministres et de premiers ministres est d'encadrer de façon efficace les demandes d'accès, d'en assurer le suivi adéquat et de fournir au requérant une réponse dans les meilleurs délais.

La démarche initiale est la demande d'accès que présente le requérant. Cette demande doit être faite par écrit, soit sur le formulaire préparé à cet effet et disponible sur le portail de BAnQ, soit sous tout autre format.

La demande d'accès permet d'abord de connaître l'objectif de la recherche et la nature de la demande. Ces informations permettent d'orienter la recommandation puisque malgré la restriction, certains accès peuvent être accordés, notamment lorsque la consultation se fait à des fins d'étude et de recherche.

Ensuite, le formulaire invite le requérant à fournir un détail des sources qu'il souhaite consulter et d'indiquer un ordre de priorité. Cette information est particulièrement précieuse lorsque la source à consulter est volumineuse. L'analyste de la demande d'accès pourra ainsi planifier son analyse et proposer un calendrier de visite au requérant. En procédant ainsi, l'analyste offre au requérant une certaine latitude dans son travail de recherche.

Une fois la demande complétée, elle est transmise au responsable de l'accès de BAnQ qui fait préparer une analyse préliminaire. Cette analyse préliminaire comprend un résumé du contenu des documents visés par la demande, l'identification de problématiques particulières liées au contenu ou au contexte de création des documents demandés et l'application des restrictions qui s'imposent. Le résultat de l'analyse préliminaire permet donc de distinguer ce qui est potentiellement consultable de ce qui est restreint.

Une fois l'analyse préliminaire effectuée, un rapport d'analyse détaillé est préparé. Ce dernier fait état de la démarche de l'analyste conduisant à la formulation de recommandations.

À titre d'exemple, le rapport d'analyse détaillée permettra de soulever les dossiers comportant à la fois des documents accessibles et des documents restreints. Le cas des documents restreints, ici, amène alors l'analyste à référer le requérant à un autre

organisme gouvernemental, créateur et responsable de ces documents. En effet, puisque les fonds de ministres et de premiers ministres comprennent des documents se rapportant aux activités des ministères, l'analyste doit consulter les fonds de ces ministères afin de vérifier si les documents s'y retrouvent. Si c'est le cas, l'analyste applique les exigences légales se rapportant aux documents du ministère concerné. Enfin, l'analyste signalera les cas où les dossiers requis sont trop volumineux pour en permettre une analyse correspondant à la demande. Le requérant aura alors à préciser son choix.

Une fois complétée l'analyse et faites les recommandations, le responsable de l'accès juge de la position à adopter et transmet sa décision au requérant.

Documents accessibles

À chaque analyse faite, lorsque les documents sont jugés accessibles par décision du responsable de l'accès, les résultats qui en découlent servent à lever des restrictions. Les documents ayant fait l'objet d'une analyse resteront disponibles à la consultation pour les usagers ultérieurs. Ainsi, les analyses contribuent à réduire l'impact de ces mesures sur les usagers, l'accès aux fonds d'archives des ministres se voyant à chaque fois amélioré.

Au fil des demandes d'accès et des analyses qui en sont faites, il est aussi apparu évident que pour certains types de documents l'application de restrictions ne se justifiait pas. De cette manière, des séries complètes, des contenants ou des dossiers ont été exempté de restrictions. À titre d'exemples, tous les discours prononcés, les photographies, les vidéos ou les caricatures sont accessibles.

Description d'un fonds d'archives

Le problème de la restriction à l'accès sur les fonds de ministres et de premiers ministres vient du fait que tout le fonds est couvert lorsqu'aucun traitement archivistique n'a encore été fait. Le repérage des dossiers sensibles se fait alors au fil des demandes d'accès.

Toutefois, au fur et à mesure que les fonds de ministres et de premiers ministres subissent un traitement archivistique, les restrictions sur l'accès sont mieux cernées et alors appliquées aux seuls documents qui le requièrent. Ce faisant la consultation des ces fonds est améliorée et l'analyse des demandes d'accès sur les documents qui restent couverts par une restriction en est facilité.

À titre d'exemple, le Fonds René Lévesque, traité et décrit, offre accès, à l'utilisateur, à tous les dossiers qui ne sont pas réputés sensibles. Il peut donc effectuer son repérage en ligne et organiser sa consultation. S'il rencontre un dossier restreint à la consultation, celui-ci sera mieux identifié et la restriction mieux définie.

Les fonds de ministres et de premiers ministres sont aussi des fonds privés, il ne faut pas l'oublier. Ces fonds comportent donc des documents à caractère privé qui peuvent, eux aussi, être couverts par une restriction à l'accès. Cette fois-ci cependant, les restrictions sont non pas imposées par l'application d'une loi, mais bien par le donateur lui-même. Pour des raisons plus souvent personnelles, le donateur préfère soustraire certains documents à la consultation pour une période de temps limitée. Le donateur a droit à ce scrupule. Notre intervention consiste alors à le convaincre d'une durée la plus courte possible sur la plus petite quantité de documents possible.

Depuis l'événement déclencheur de 2008, du chemin a été parcouru. Il reste encore passablement à faire, mais au moins nous disposons maintenant d'outils efficaces et performants. Notre expertise en matière de restriction s'est aussi accrue. Enfin, nous pouvons compter sur la collaboration de nos utilisateurs dont la participation contribue à la recherche de solutions.