

# Petite histoire de l'accès des citoyens aux Archives

**Mémoire, Histoire, Savoir, Pouvoir sont quatre mots chargés de sens que l'on rencontre à tout moment dès qu'il est question d'archives.**

L'Histoire commence, dit-on, avec l'apparition de l'écriture. Et l'écriture n'a-t-elle pas été inventée dans la nécessité ressentie par les hommes de suppléer à leur mémoire du passé, par nature relative et défaillante, principalement en matière de comptes et de gestion, et aussi de laisser des traces à la postérité. Dès l'origine donc, et quelle que soit la culture concernée, écriture, mémoire et histoire sont étroitement imbriquées tant dans leurs causes que dans leurs effets, et singulièrement dans leurs rapports avec le savoir et le pouvoir.

Or les archives, mémoire essentiellement écrite, ne sont-elles pas la matière brute de l'histoire ? Les conditions d'accès aux archives par les citoyens ne caractérisent-elles pas la véritable nature d'un régime politique aussi sûrement que le suffrage universel ou la séparation des pouvoirs ?

Nous étudierons donc l'histoire de l'accès aux archives des origines à nos jours afin de comprendre l'enjeu que celles-ci ont représenté au cours du long combat qu'a mené et que mène toujours l'humanité pour la conquête et l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie. Nous considérerons en premier lieu la notion d'accès aux archives des origines aux Lumières, puis ses progrès et reculs de la Révolution française à la Deuxième Guerre mondiale. Dans un troisième temps, nous étudierons les soixante dernières années qui ont vu l'affirmation du droit à l'accès des citoyens tant aux archives publiques qu'aux documents administratifs contemporains, tout d'abord dans l'ensemble des démocraties occidentales puis en nous attardant plus particulièrement sur le cas de la France. La conquête de nouveaux droits dans ce domaine ne devant cependant pas faire oublier que la société a aussi des devoirs vis-à-vis d'elle-même et de ses membres, nous passerons en revue en dernier lieu les obstacles juridiques et pratiques à une ouverture totale des archives.

### **1. Des origines aux Lumières : un parcours chaotique**

Si les documents d'archives ont été conservés avec soin depuis les origines de l'écriture dans des civilisations aussi éloignées chronologiquement, géographiquement et culturellement que l'Égypte pharaonique, Sumer, Babylone, la Chine, Rome ou l'Inde – pour ne citer que les exemples les plus fameux – , c'est parce qu'on éprouvait systématiquement le besoin d'y recourir à l'occasion ; il fallait donc qu'elles soient accessibles, mais à qui et dans quelles conditions ?

## **1.1. Dans l'Antiquité**

Pour autant que nous le sachions, l'accès aux dépôts d'archives constitués par les rois et les prêtres dans l'Antiquité était strictement limité aux fonctionnaires officiels qui en avaient la garde, ou aux personnes munies d'une permission expresse émanant de l'autorité suprême. La conservation des archives était alors uniquement liée à l'exercice du pouvoir : posséder la mémoire était donc un privilège et non un droit.

Il semble bien (malgré les lacunes de notre connaissance dans ce domaine) que l'idée d'ouvrir les archives à l'investigation non officielle soit étroitement liée à la naissance de l'idée de démocratie, c'est-à-dire à la cité athénienne du IV<sup>e</sup> siècle avant J.-C. Mais l'exemple grec resta exceptionnel et pratiquement unique pendant de longs siècles. Ni dans les royaumes et empires d'Orient et d'Extrême Orient, ni à Rome, ni dans l'Europe du Moyen Age, l'accès aux archives ne fut ouvert sinon aux privilégiés et aux possesseurs des archives eux-mêmes.

S'il arrivait de recourir aux documents d'archives pour écrire l'histoire – officielle-, il s'agissait là d'un aspect de leur utilisation à des fins exclusivement politiques puisque, hormis dans la cité grecque classique qui la pensait comme une science, l'histoire elle-même était conçue comme un auxiliaire du gouvernement.

## **1.2. De la Renaissance à la Révolution**

En même temps que la critique historique, aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, apparut la curiosité des historiens européens pour les documents originaux qu'il ne s'agissait plus seulement de recopier ou de résumer mais de critiquer. Ce mouvement connut son apogée avec Mabillon qui codifia les règles de la critique diplomatique (c'est-à-dire la critique des documents) et historique en 1681.

Dès lors s'engagea une sorte de combat feutré entre d'une part les historiens, avides d'accéder aux archives, et d'autre part les possesseurs d'archives de plus en plus réticents à l'idée de livrer à la curiosité publique des documents, sources de pouvoir et moyens de gouvernement. En plein XVIII<sup>e</sup> siècle, Voltaire lui-même se voyait encore fermer l'accès à certains documents d'archives remontant au règne de Louis XIV.

Mais c'est précisément au XVIII<sup>e</sup> siècle que se produisit la grande mutation intellectuelle qui amena, entre autres conséquences, au siècle suivant, l'ouverture progressive des archives à la recherche. Il s'agit de la naissance (ou de la renaissance) de la notion de démocratie, selon laquelle la souveraineté émane du peuple et que celui-ci, par conséquent, a le droit de contrôler les dirigeants à qui il a confié la mission de gouverner. C'est ainsi que dès 1766 fut promulguée dans le royaume de Suède une loi d'accès aux archives explicitement liée à l'exercice de la citoyenneté.

## **2. Les progrès et les reculs de la Révolution française à la Deuxième Guerre mondiale**

### **2.1 Le rôle fondateur de la Révolution**

Toutes ces innovations intellectuelles culminèrent avec la Révolution française qui, par la loi du 7 messidor An II (25 juin 1794), proclama que les documents d'archives appartenant à la Nation seraient communiqués librement et sans frais à tout citoyen qui en ferait la demande. Ce brusque passage du secret au principe de liberté totale fut éphémère parce que prématuré. Mais il fonde la quasi-totalité des législations archivistiques d'aujourd'hui.

## **2.2 Les reculs aux XIXe et XXe siècles**

Le progrès des études historiques au XIXe siècle – qui fut le siècle de l'Histoire – a provoqué partout en Europe une ouverture progressive des dépôts d'archives publiques. L'idée que les archives sont la base des études historiques et que les Etats devaient les ouvrir aux chercheurs devint universellement admise dans les pays de culture européenne.

Cependant de nombreux obstacles, à la fois juridiques, psychologiques et matériels, persistent pour une libéralisation étendue. Derrière l'apparat libéralisé des lois et règlements, beaucoup de gouvernements et de directeurs de services d'archives pratiquaient en réalité une politique restrictive en multipliant les droits d'accès aux documents, en exigeant des justifications de l'usage fait par les chercheurs de la documentation recueillie par eux, en contrôlant de façon tatillonne l'identité et les motivations des chercheurs. Presque partout, le droit d'accès aux archives était réservé aux citoyens du pays, les chercheurs étrangers devant être munis d'autorisations exceptionnelles.

Enfin, nulle part sauf en Suède (cas unique), le droit d'accès aux archives n'était lié explicitement à l'exercice des droits démocratiques, ce qui n'est guère étonnant au vu des régimes politiques concernés y compris en France. Autrement dit, lois et règlements étaient conçus exclusivement pour faciliter la recherche de caractère historique et érudit, portant sur les documents du passé, mais nullement pour permettre la connaissance par le public des procédures gouvernementales et administratives récentes ou actuelles.

## **3. L'évolution depuis la Deuxième Guerre mondiale**

### **3.1 Dans les démocraties occidentales en général**

Toute l'évolution depuis la Seconde Guerre Mondiale a consisté en une ouverture de plus en plus grande des dépôts d'archives vers le public. Le Conseil International des Archives (C.I.A.) créé en 1948 a joué dans cette évolution un rôle de tout premier plan, et a fait figurer l'ouverture la plus large des archives comme l'un de ses objectifs généraux dans ses statuts. Nombre de ses recommandations, conformes d'ailleurs aux objectifs de l'UNESCO, ont été émises en faveur de la levée des obstacles, légaux ou autres, qui gênaient l'accès du public aux archives.

Parallèlement, cette question de l'accessibilité des archives a connu une profonde mutation – la plus importante sans doute, du point de vue juridique, depuis l'existence même des archives – avec l'apparition récente de la notion de « droit à l'information » défini comme droit d'accès aux archives publiques et aux documents administratifs. Celui-ci n'est plus dès lors considéré comme un privilège ou comme une facilité réclamée par les historiens pour leurs travaux, mais comme un droit garanti par la loi pour tous les citoyens. C'est un droit nouveau dans la famille des Droits de l'Homme. On peut le rattacher au droit à la liberté de conscience et à la liberté d'expression, garanti par la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, par le Bill of Rights des Etats-Unis de 1791 et par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. On peut également le rattacher à la notion de liberté de la presse.

La Finlande fut la première nation à adopter une loi spécifique en 1951, les Etats-Unis en 1966, la Norvège en 1970, les Pays-Bas en 1978, la France en 1979 (nous y reviendrons), le Canada et l'Australie en 1982.

Comme beaucoup de principes, celui du droit à l'accès aux documents administratifs resta longtemps très imparfaitement traduit dans les faits. Le « secret administratif », autant et plus encore que le

souci de protéger la vie privée des citoyens, empêcha presque partout l'accès aux documents les plus récents qui n'étaient pas encore versés dans les dépôts d'archives publiques.

D'autre part, la définition légale de la notion d'accessibilité aux archives diffère selon les pays. Dans un certain nombre d'entre eux, en effet, les documents sont librement communicables à partir du moment où ils sont versés dans un dépôt d'archives. C'est donc dans ce cas le délai légal de versement aux archives publiques qui détermine la communicabilité. Dans la plupart des pays – et c'est le cas pour la France –, on a au contraire fixé des délais à partir desquels ils deviennent communicables quel que soit le lieu de leur conservation.

Aujourd'hui, si la plupart des législations nationales assurent le libre accès aux archives à tous les citoyens, elles accordent cependant un traitement préférentiel à certaines catégories de chercheurs, et même différent pour les chercheurs étrangers. Des restrictions gouvernementales sont parfois apportées aux recherches dans les archives diplomatiques et militaires. Rappelons à cet égard qu'en France, les seules archives ministérielles qui bénéficient d'un statut d'autonomie administrative et de dépôt à part – c'est-à-dire non géré par les Archives nationales – sont précisément les archives diplomatiques et militaires.

### **3.2 En France en particulier**

La loi du 3 janvier 1979 a clarifié et assoupli les règles applicables à la communication des archives publiques.

Le régime antérieur était marqué par une contradiction fondamentale. En effet, l'article 37 de la loi du 7 messidor An II posait un principe dit de publicité absolue des archives, sans aucune restriction, qui n'avait jamais été affirmé dans le monde avec une telle force, sauf en Suède en 1766 comme nous l'avons déjà évoqué : « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et aux heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment ». Cette disposition doit être rapprochée de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Mais cette règle législative très libérale a été rapidement vidée de sa portée par de nombreux textes réglementaires ultérieurs. Pour ne citer que les quelques textes relatifs aux Archives nationales, le décret du 14 mai 1887, puis celui du 12 janvier 1898, n'établissaient la libre communicabilité des archives qu'au terme d'un délai de 50 ans. Le décret du 31 juillet 1962, tout en maintenant ce délai général, a permis la communicabilité « à titre transitoire des documents antérieurs à 1920 », soit un délai de 42 ans à la date du décret. Enfin le décret du 19 novembre 1970 n'a conservé que le système de date butoir, déplacée au 10 juillet 1940.

La loi du 3 janvier 1979 se fonde quant à elle sur l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi le pouvoir de fixer « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques ». Ainsi les archives sont-elles revenues dans le domaine de la loi pour la première fois depuis la Révolution et sont-elles rattachées aux droits et libertés des citoyens. Cette loi s'inscrit par conséquent dans le contexte général de développement de la transparence qui a conduit, ainsi que nous l'avons vu, la plupart des pays occidentaux, depuis la fin des années soixante, à reconnaître à leurs citoyens un « droit de savoir » en ouvrant largement l'accès aux documents publics. La loi sur les archives se relie notamment à la loi du 17 juillet 1978 (dite loi CADA, rectifiée en 2000) qui pose le principe général de communicabilité des documents administratifs à caractère non nominatifs.

D'autre part, la loi 3 janvier 1979 définit formellement les archives dans le triple but de conserver la mémoire administrative, juridique et historique de la société, définition dont il résulte que tous les

documents produits ou reçus par toute personne physique ou morale sont des archives sans distinction de forme, de support ou d'âge.

Ainsi des progrès spectaculaires ont été réellement accomplis durant ces 35 dernières années en matière d'accès des citoyens aux documents administratifs. Dans de très nombreux pays occidentaux, les délais de communicabilité des documents ont été raccourcis, de nouvelles catégories de documents ont été ouvertes à la recherche, des facilités diverses ont été accordées aux chercheurs et même aux simples curieux. Mais il reste et il restera encore des obstacles à une ouverture totale des archives.

#### **4. Les obstacles à une accessibilité totale des archives**

Les obstacles à une ouverture totale des archives sont d'ordres juridique et pratique.

Les obstacles juridiques :

- o Le droit des citoyens au respect de leur vie privée ;
- o La nécessité de protéger l'ordre public et la sécurité des citoyens, notamment de poursuivre les coupables et de les empêcher de nuire ;
- o La nécessité de protéger le secret en matière industrielle et commerciale ;
- o En ce qui concerne les archives privées, le droit de libre usage des biens privés par leur propriétaire.

Les obstacles pratiques :

- o La nécessité de conserver les documents d'archives en bon état matériel, ce qui interdit de les manipuler de façon excessive ;
- o La limitation des moyens en crédits et en personnel qui permettraient de multiplier les copies des documents pour protéger les originaux ;
- o La difficulté de doter tous les documents d'instruments descriptifs suffisamment détaillés pour que toutes les personnes intéressées puissent avoir connaissance de leur existence et de leur contenu ;
- o La limitation des jours et horaires d'ouverture des salles de lecture dans les services d'archives, la capacité insuffisante des salles, le nombre insuffisant d'employés pour traiter et communiquer les documents, etc.
- o L'accessibilité de certaines catégories de documents se heurte à des obstacles spécifiques :
  - o Pour les documents audiovisuels, la nécessité de recourir pour leur consultation à des machines ;
  - o Pour les documents électroniques, l'obsolescence très rapide des matériels et des logiciels s'ajoute au précédent obstacle.

Il ne suffit donc pas, pour rendre les archives réellement accessibles, de proclamer, dans le préambule d'une constitution ou d'une déclaration des droits, le principe de la liberté d'information du citoyen. Encore faut-il, d'une part, avoir les moyens d'appliquer concrètement les textes en vigueur, d'autre part informer réellement les citoyens de l'existence de leurs droits.

Notons enfin que la tendance générale, ces dix dernières années, est à l'abrègement des délais de communicabilité. Les historiens souhaitent que ce mouvement se poursuive. Cependant un abrègement systématique des délais de communicabilité ne recueille pas un sentiment unanime. Beaucoup d'hommes politiques, de diplomates et de hauts fonctionnaires considèrent que des délais trop brefs risqueraient de les gêner dans la conduite des affaires administratives. Les archivistes, quant à eux,

craignent de voir se vider de leur contenu les archives tout simplement parce qu'une telle disposition présente le risque de multiplier les destructions incontrôlées avant archivage par les personnes et services producteurs dans le but de se protéger. La toute récente loi du 15 juillet 2008 vise à concilier ces intérêts contraires dans le sens d'une meilleure gestion des archives et d'un meilleur service rendu aux administrations et aux citoyens. Certaines de ses dispositions font l'objet de controverses. En tout état de cause, elle appelle encore des textes d'application qui lèveront peut-être en partie les interrogations qu'elle a suscitées.

## **5. Mémoire, Histoire, Savoir et Pouvoir...**

Le chemin chaotique parcouru par les sociétés humaines depuis l'origine de l'écriture et de l'histoire montre bien que la question des archives et de la mémoire écrite est au cœur des enjeux du pouvoir politique, de la démocratie et de la citoyenneté.

Quel régime politique, en effet, peut-il s'affirmer véritablement démocratique sans la nécessaire transparence de ses actes, à quelque niveau que ce soit, national ou local ?

Cette transparence se mesure à l'aune de l'accès véritable et sincère des citoyens tant aux archives historiques qu'aux documents administratifs contemporains. Néanmoins d'autres critères doivent être aussi pris en compte, et singulièrement la protection, la sécurité et la vie privée des personnes. Il s'agit bien là d'un choix de société qui concerne intimement chaque citoyen de ce pays, choix qui reste à faire puisque le projet de loi visant à réduire considérablement les délais de communicabilité des archives publiques est en chantier en ce moment même.

Laissons l'archiviste Marie-Anne Chabin conclure par ces mots tirés d'un de ses ouvrages. L'archive, écrit-elle, « c'est ce qui, aujourd'hui ou demain, vient d'hier, c'est ce qui assied l'homme dans la mémoire de ses actes, c'est ce qui relie un fait ou une opinion aux faits et aux opinions antérieurs à travers un langage humain. C'est la conjonction d'un support, d'un message, d'un discours, d'un destinataire, d'un mobile et d'un non-dit qui restitue aujourd'hui ce que pensaient, ce que vivaient ou ce qu'étaient ceux qui nous ont précédé, la semaine dernière, il y a dix ans, il y a sept fois sept siècles » .

Les archivistes, véritables passeurs de mémoire, transforment les outils du savoir en outils du pouvoir, mais leur pratique professionnelle, entre secret et transparence, fonde en partie l'exercice d'une démocratie raisonnée.