Pour une histoire du secret

Autor(en): **Santschi, Catherine**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **47 (1997)**

Heft 3: **Archivistik in der Schweiz = L'archivistique en Suisse**

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-81191

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Pour une histoire du secret

Catherine Santschi

Zusammenfassung

Geheimhaltungsregeln ergeben sich sowohl aus der Mentalitätsgeschichte und der Ethnographie wie auch auf dem Öffentlichen Recht und dem Privatrecht. Der Artikel untersucht anhand einiger Beispiele aus der genferischen und schweizerischen Geschichtsforschung sowie der den geltenden Regeln die Geheimhaltung und ihre Umsetzung durch die Archive, und zwar von der Zensur über den demokratisch legitimierten Persönlichkeitsschutz bis zur Desinformation. Ein zweiter Teil betrifft die Frage der Vereinbarkeit von Persönlichkeitsschutz und Forschungsinteresse. Die Volkszählung von 1990 und einige Historikerprozesse der jüngsten Zeit zeigen, dass der Konflikt zwischen Forschung von allgemeinem Interesse und Restriktion im individuellen Interesse die Historiker, Archivare und Gesetzgeber mit sehr komplexen Problemen konfrontiert.

Sujet immense et divers que le secret, guère étudié en tant que tel. Son histoire tient de l'ethnologie et du droit. Qu'il s'agisse du secret d'Etat ou de la protection des données privées, il s'agit là d'un ensemble d'attitudes, de règles écrites et non écrites, dont la manifestation ou l'application est lourde de conséquences non seulement pour la gestion des archives et pour la recherche historique, mais pour la vie des collectivités publiques et des personnes.

Contrairement aux aspects juridiques, qui occupent beaucoup les archivistes, le point de vue ethnologique n'a guère été étudié: mais les histoires, les discours, plus encore peut-être les silences, montrent que c'est une réalité fondamentale dans la vie des Etats et des individus.

Le secret d'Etat est si essentiellement lié à l'exercice du pouvoir qu'il n'est même pas cité dans les ouvrages classiques tels que *Le Prince* de Machiavel. Mais dans les monarchies absolues, il est tellement présent, sous forme de méfiance et de dissimulation, qu'il crée dans l'entourage du monarque une atmosphère délétère et finalement assez dangereuse.

Relisons le récit des derniers jours de Tibère dans les *Annales* de Tacite (Livre VI, chap. 51): «Déjà son corps, déjà ses forces abandonnaient Tibère, mais non pas encore la dissimulation: même inflexibilité d'âme, contrôlant ses propos et son visage; cherchant, par moments, à être aimable, il s'efforçait de cacher son épuisement, quelqu'évident qu'il fût.»[1] Un médecin nommé Chariclès se charge de tester discrètement sa vitalité et lui tâte le pouls sous prétexte de lui toucher la main en signe d'hommage. L'empereur s'en rend compte, mais continuant à dissimuler, se remet à table pour donner le change sur son état de santé. Cependant le médecin révèle à l'entourage que Tibère n'a guère que pour trois jours à vivre – on voit là que les histoires de violation de secret médical, en ce qui concerne les hommes d'Etat, ne datent pas d'aujourd'hui. Aussitôt on prend toutes les dispositions pour sa succession. L'empereur perd connaissance une première fois. Caligula se voit déjà couronné. Mais Tibère ayant recouvré ses sens et demandé quelque chose à manger, tout le monde s'affole, sauf un nommé Macron, sorte de premier ministre ou d'éminence grise, qui donne l'ordre d'étouffer Tibère sous un amas de couvertures, pour en finir. Ce qui est exécuté.

Un autre exemple célèbre de dissimulation et de méfiance maladive est celui de Louis XI, exposé avec une certaine franchise par un Commynes auquel les historiens ont pourtant reproché plus tard sa trop grande discrétion, ou plutôt son trop grand respect du secret professionnel[2]. En fait, Commynes ne cache rien de la peur de la mort et de l'enfermement progressif du roi dans Plessis-lez-Tours, de sa terreur de ses enfants et de ses parents, de sa méfiance universelle, que le chroniqueur considère comme un début de purgatoire sur terre[3]. Mais il évoque aussi des contradictions, mentionnant la propension du roi à parler trop et trop vite – défaut dont Louis XI lui-même était conscient – et à trahir ainsi ses pensées et ses intentions[4].

Garder les secrets de l'Etat, c'est en effet, et malgré toutes les dispositions matérielles et légales que l'on peut prendre pour les protéger, une question de confiance: confiance des magistrats élus ou des monarques

1 Tacite: *Œuvres complètes*, textes traduits, présentés et annotés par Pierre Grimal, Paris, 1990, p. 610–611 (Bibliothèque de la Pléiade).

2 A. Brachet: *Pathologie mentale des rois de France*, cité dans Philippe de Commynes: *Mémoires*, éd. Joseph Calmette, t. II, 2e tirage, Paris, 1964, p. 280–281.

3 *Ibid.*, t. II, p. 318–323.

4 *Ibid.*, t. II, p. 70–71, et p. 289: «Quant à estre suspicionneux, tous grandz princes le sont, et par especial les saiges et ceux qui ont eu beaucoup d'ennemys et offensé plusieurs, comme avoit cestuy-cy. Davantaige il sçavoit bien n'estre point aymé de grandz personnages de ce royaulme, ny de beaucoup de menuz, et si avoit plus chargé le peuple que jamais roy ne feït, combien qu'il eust bon vouloir le descharger, comme j'ay dit; mais il devoit commancer plus tost.»

dans leurs mandataires ou dans leurs officiers, mais aussi, inversement, confiance des citoyens ou des sujets dans ceux qui les gouvernent. Dans la société d'Ancien Régime, cette confiance existe en quelque sorte par définition. Le roi, ou le gouvernement aristocratique, détient une autorité instituée par Dieu. Il n'a pas de comptes à rendre aux sujets ou aux citoyens, qui de leur côté admettent ou sont censés admettre que son gouvernement est sage et vise le bien public en général et le bien de chaque citoyen en particulier. Son autorité est respectée naturellement comme celle d'un père par ses enfants.

Mais laissant de côté les aspects ethnologiques, qui demanderaient une enquête approfondie, voyons plutôt, à la lumière du paradigme genevois, la manière dont le secret a été codifié au cours des âges.

Le secret d'Etat

La notion de secret d'Etat concerne tout ce qui touche à la sécurité et à la stabilité de l'Etat. Il comprend donc aussi le secret militaire, le secret des négociations diplomatiques, probablement aussi le secret de l'instruction judiciaire, du moins dans les cas liés à la sécurité de l'Etat. Le secret d'Etat est donc un des éléments essentiels de l'autorité et de ceux qui l'assument, c'est-à-dire qu'il appartient au gouvernement, magistrats élus ou monarque de droit divin, et à ses mandataires, fonctionnaires, officiers, ministres. En 1488, par exemple, il est interdit aux secrétaires et aux officiers (c'est-à-dire aux fonctionnaires) de la communauté des citoyens de montrer à quiconque les registres du Conseil hors de la présence d'un syndic[5]. En 1537, la communauté des citoyens s'est constituée en un véritable Etat, ou du moins en une «Seigneurie». On décide que ceux qui révéleront les choses qui se sont dites au Conseil doivent avoir la langue percée[6]. Si la sanction est adoucie quelques jours plus tard[7], l'interdiction n'en est pas moins renouvelée périodiquement jusqu'à nos jours. En 1607, le Conseil arrête que celui qui aura divulgué les secrets et déclarations du Conseil sera déposé de sa charge[8]. Aujourd'hui encore, le règlement du Conseil d'Etat du 15 octobre 1929 impose au chancelier le serment «d'observer une sage et prudente discrétion relativement aux délibérations du Conseil d'Etat»; et l'article 27 précise que les conseillers d'Etat «doivent s'abste-

5 *Registres du Conseil de Genève*, publ. par la Société d'histoire et d'archéologie de Genève, t. IV: *Du 6 février 1487 au 5 février 1492* (volumes 11 et 12), Genève, 1911, p. 109 (1er avril 1488).
6 Archives d'Etat de Genève (citées: AEG), R.C. 30, f. 172 v. (12 février 1537).
7 *Ibid.*, f. 176 v. (16 février 1537).
8 AEG, R.C. 103, f. 102 v. (6 mai 1607). Faut-il voir là une conséquence de l'affaire Philibert Blondel, où le Conseil avait le sentiment, peut-être fondé, qu'on ne pouvait pas se fier à ses membres?

nir de renseigner des tiers sur les délibérations et les opinions émises au cours d'une séance»[9].

Il y eut une institution plus secrète que le Petit Conseil: en 1549, au cours des discussions et des démarches de Genève pour être agrégée à l'ensemble de la Confédération, le Petit Conseil décide de réunir «les Srs des choses secretes» pour leur faire rédiger une lettre à l'intention de MM. de Berne[10]. Les réunions de ce conseil secret étaient si confidentielles qu'il n'en est resté aucune trace écrite – ce qui est bien le meilleur moyen de garder les choses secrètes.

Le secret d'Etat s'étend aux archives, aujourd'hui comme autrefois. Le premier coffre d'archives de la communauté des citoyens, acquis en 1370/1371, attaché par des chaînes à l'autel Saint-Michel à la cathédrale Saint-Pierre, était fermé de trois serrures différentes, chacune des trois clés étant détenue par une personne différente, de telle manière qu'aucun responsable ne pût accéder aux archives à l'insu des autres[11]. Le serment des commis à la Chancellerie, à la Chambre des Comptes ou à la Chambre des Fiefs comportait un engagement de ne pas divulguer «ce qui devra estre tenu secret»[12]. En 1708, le règlement pour les gardes des archives de la Petite Grotte, donc des archives du gouvernement, limite très strictement la communication des archives et en particulier de l'inventaire. Et comme on se méfiait même des archivistes – qui étaient pourtant membres du Petit Conseil – ce règlement prévoit une sorte de contrôle mutuel: «Art. 6. Ils ne donneront l'entrée dans la Chambre à qui que ce soit à l'insçû l'un de l'autre, mais toujours d'un commun consentement.»[13]

Ces restrictions d'accès ne concernaient pas seulement, comme aujourd'hui, les documents récents, encore «tout chauds», mais l'ensemble des pièces conservées dans les archives, considérées comme un arsenal de droits[14] à l'usage exclusif du gouvernement, des juristes et des diplomates chargés de défendre la souveraineté et les intérêts de la République. Les négociations devant rester secrètes jusqu'à leur aboutissement – c'est là une des rares règles du secret d'Etat qui soit encore incontestée – les docu-

9 Nouvelle teneur et nouvelle numérotation selon modifications du 9 juillet 1958 et du 30 décembre 1958.

10 Léon Gautier: «Les efforts des Genevois pour être admis dans l'Alliance générale des Ligues 1548–1550», dans *Les Cantons suisses et Genève 1477–1815*, p. 115 (*Mémoires et documents publ. par la Société d'histoire et d'archéologie*, série in-4°, t. IV), d'après AEG, R.C. 44, f° 136 v° (20 juin 1549).

11 C. Santschi: *La formation des archives de la République de Genève sous l'Ancien Régime,* Genève, 1994, p. 7. La mention de cette dépense dans les comptes de la communauté précise bien «pro reponendo litteras et alia secreta ville».

12 AEG, R.C. 185, f. 15 r. (26 janvier 1685); cf. aussi Fiefs A 7, p. 144 (8 février 1786).

13 AEG, R.C. 208, p. 686–690 (29 décembre 1708); voir aussi l'article 9 concernant les clés (C. Santschi: *La formation des archives..., op. cit.*, p. 26–27).

14 *Le Citadin de Genève ou response au Cavalier de Savoye*, Paris, 1606, p. 140 et suiv.

ments qui leur servent de base en font partie intégrante, et doivent donc aussi rester secrets[15].

Il en résulte deux conséquences pour le travail et la réflexion de l'historien. D'une part, la société d'Ancien Régime est *dans* l'histoire. Pour elle, il n'y a pas de passé révolu, et les titres de droit sont perpétuellement valables, donc toujours actuels. En somme, c'est la Révolution qui a créé le passé, en rendant caducs tous les traités et toutes les règles sur lesquels était fondée l'ancienne société. L'histoire garde donc, jusqu'à la Révolution, jusqu'à ce que la société et le monde trouvent de nouvelles bases juridiques – et sans doute philosophiques – sa valeur de fondement politique des relations humaines.

L'autre conséquence est plus pratique: aujourd'hui les historiens recherchent dans les documents non pas des règles de droit pour se conduire, mais des «faits» ou plutôt des données utiles à l'établissement des faits pour leurs travaux. Aussi s'impatientent-ils quelquefois devant les classements et les inventaires élaborés selon le principe de provenance, qui les informent sur l'activité des bureaux dans une période donnée, mais seulement de manière indirecte sur l'objet de leur recherche. Certes, dans les inventaires d'archives du Moyen Age et de l'Ancien Régime, ils trouveraient plus de «faits», dans la mesure où les faits sont invoqués comme éléments de preuve, pour attester des droits. Car les inventaires anciens ne sont pas des listes de documents historiques. Ce sont des inventaires de *droits*, établis à l'intention des diplomates et des plénipotentiaires qui seront chargés de négocier les traités de commerce, de limites ou même de discuter de l'exercice des droits de juridiction, c'est-à-dire sur un des éléments essentiels de la souveraineté.

Les inventaires genevois et savoyards élaborés au XVIIIe siècle, dans le cadre de la négociation du traité de Turin de 1754, illustrent admirablement cette proposition[16]. En effet, du côté genevois, ils énumèrent tous les titres de droit qui peuvent servir de preuves aux revendications de Genève sur les terres de Saint-Victor et Chapitre. Tandis que du côté savoyard, ils énumèrent tous les documents et les faits qui prouvent la souveraineté du duc de Savoie sur ces terres, voire sur la ville de Genève elle-même.

Ce secret sur son histoire, c'est-à-dire sur sa politique, sur ses voies et

15 Encore que l'opinion du Conseil ait varié sur ce point: en 1606, le *Citadin de Genève* claironne les droits et la souveraineté de Genève en publiant *in extenso* toute une série de titres de droit; mais à d'autres occasions, le Conseil, plus timidement, redoute de mettre en discussion les droits de la République en en publiant le texte (par exemple AEG, R.C. 227, p. 238–240, 292–293, 294–295 [22 juin, 17 et 18 août 1728]: hésitations du Conseil à publier une continuation de l'*Histoire de Genève* de J. Spon; R.C. 235, p. 54–56, 61–63 [15 et 19 janvier 1735]: hésitation à transmettre dans une négociation avec les ministres du roi de Sardaigne des abschieds de 1561 et des lettres de 1562 et 1567).

16 C. Santschi: *La formation des archives..., op. cit.*, p. 22–25.

moyens, le Conseil l'a gardé jalousement jusqu'en 1730. On sait que malgré une activité historiographique intense, de Bonivard à Jean-Antoine Gautier, le Conseil n'a autorisé aucune publication sur l'histoire de Genève. Et si la réédition de l'*Histoire de Genève* de Jacob Spon a fini par paraître en 1730, c'est sous la menace d'une édition concurrente en Hollande, sur laquelle la gouvernement genevois n'aurait eu aucun contrôle[17].

Précisément, on peut se demander si ce contrôle de l'information sur l'histoire de Genève par le gouvernement a été si absolu. On voit de curieuses contradictions. Ainsi à la suite de l'affaire de l'auditeur Sarasin, en 1667, où un conflit de préséance entre le Petit Conseil et le Conseil des Deux Cents faillit dégénérer en une révolution générale, le Conseil prit et publia la décision de supprimer toute allusion aux événements dans les registres publics, aux fins de rétablir la concorde entre les citoyens[18]. Et en effet, ni la minute, ni la copie au net du registre du Conseil de 1667 ne contiennent la moindre allusion à ces faits, ni aucune trace d'un caviardage ou d'une page arrachée. Mais dans la collection des Pièces historiques, on conserve une minute du procès-verbal de la séance[19]. Est-elle de provenance publique ou privée? On ne sait. Même s'il n'y avait rien dans les «registres publics», conformément à la promesse du Petit Conseil, des traces des événements se trouvent dans les archives. En outre, Jacob Spon, qui était apparenté à la femme de l'auditeur Sarasin, née Hertner, a donné de nombreux détails sur l'événement, surtout dans la deuxième édition de son *Histoire de la Ville et République de Genève* de 1682, pour se venger d'une tentative de censure du gouvernement genevois sur son ouvrage. Voilà qui justifie pleinement les craintes du Petit Conseil à l'égard de la fonction subversive des historiens.

D'autres contradictions me font lever les sourcils: au cours du XVIIe siècle, lorsque des sujets savoyards ou des ecclésiastiques de la région demandent l'accès à des documents les concernant, le Conseil arrête par exemple que «sans faire aucune recerche on le renvoye civilement, en disant que l'on a bien cerché, mais qu'il ne s'est rien trouvé»[20], ou encore «de leur faire entendre qu'on en fera perquisition, cependant qu'on ne le fasse pas et que dans quelque temps on leur dise qu'on n'a rien trouvé»[21]. Mais

17 C. Santschi: «Jacob Spon et l'histoire de Genève», dans *Jacob Spon, un humaniste lyonnais du XVIIème siècle*, sous la dir. scientifique de Roland Etienne et de Jean-Claude Mossière, Paris, Diff. De Boccard, 1993, p. 171–179 (*Publications de la Bibliothèque Salomon-Reinach*, Université Lumière Lyon 2, vol. VI).

18 Edouard Mallet: «Conflit entre le Petit Conseil et le Conseil des Deux Cents en 1667, ou épisode de l'auditeur Sarasin», dans *Mémoires et documents publiés par la Société d'histoire et d'archéologie de Genève*, t. I, 1840, p. 277–320.

19 AEG, P.H. 3484.

20 AEG, R.C. 1666, f. 34 v.-35 (10 février 1666).

21 *Ibid.*, R.C. 178, f. 110 (16 mars 1678).

un demi-siècle plus tard, on est étonné de trouver dans le *Magnum Bullarium romanum* publié à Luxembourg en 1730 la bulle pontificale de 1511 unissant à la mense capitulaire de Saint-Pierre l'église paroissiale de Vandœuvres[22], alors que précisément le Conseil devait négocier durement les frontières de la République avec les ministres de Sa Majesté sarde.

On observe aussi, dès la crise de la conscience européenne, c'est-à-dire dès le dernier quart du XVIIe siècle, que la confiance que les citoyens sont censés nourrir dans leur gouvernement n'est plus si naturelle. Au contraire, les troubles à Genève dès l'affaire Pierre Fatio, et surtout depuis l'affaire du Tamponnement de 1734, montrent que les citoyens ne veulent plus laisser le gouvernement gouverner seul, sans rendre de comptes à personne, et que la marche vers la démocratie s'accompagne obligatoirement d'un effort de transparence.

Il y a d'abord cette exigence de publier les lois fondamentales: on peut être étonné de constater qu'au début du XVIIIe siècle, les édits civils, adoptés en 1542 et révisés en 1546, 1558 et 1573, et les édits politiques, approuvés d'abord en 1543 et révisés en 1568 et 1576, n'aient jamais été imprimés. La première édition imprimée date de 1707[23]. Mais avant d'y arriver, il a fallu des procès et des exécutions capitales. Dans la procédure criminelle de Pierre Fatio et de ses amis figurait notamment la copie d'une série de revendications, dont celle-ci:

> «10. Que l'original des Edits soit représenté à N.S. des 200 et tous les regitres des Conseils soyent vus pour estre informéz de tous les changements qu'on y a apportés de temps en temps dès la compilation d'iceux jusqu'à l'année presente 1707 & des raisons et causes qui ont produit ces changements. Que l'on represente aussi tous les Arrets qui sont dès la compilation des Edits, pour estre le tout reveu et examiné. Que l'examen qui sera fait soit rapporté au Conseil general et souverain, pour estre approuvé si bon lui semble, afin que le tous soit imprimé et qu'un chascun ait la liberté de l'achepter pour son utilité. 11. Que les libertez et franchises dont les citoyens, bourgeois et habitans de Geneve doivent jouir dans Geneve & son territoire et hors dicelui soyent rendus publics et imprimez, afin de n'estre negligez et ignorez».[24]

Or les Franchises d'Adhémar Fabri, traduites au XVe siècle, imprimées par Jean Belot en 1507, ne seront réimprimées qu'en 1767, dans la foulée de l'affaire Rousseau.

De même, il régnait dans les campagnes lucernoises, sujettes de la ville, un fort mécontentement, qui culmina dans la guerre des paysans de 1653 et dans une révolte assez grave en été 1712. L'une des revendications, formu-

22 *Magnum Bullarium Romanum seu eiusdem continuatio...* pars quarta (volume X de l'ensemble de la publication, qui en compte 19), Luxemburgi, Andreas Chevalier, p. 19–20 (AEG, P.H. 865).
23 Voir Jean-Pierre Ferrier: «Le XVIIIe siècle. – Politique intérieure et extérieure», dans *Histoire de Genève des origines à 1798*, sous la dir. de Paul-E. Martin, Genève, 1951, p. 402–407.
24 AEG, P.C. 5820 bis, n° 5.

lée par un ermite révolutionnaire – qui était peut-être influencé secrètement par un ex-jésuite – était que l'on publie les règlements et les lois. Les paysans et leurs meneurs soupçonnaient les baillis de rendre la justice en plein arbitraire et de se remplir les poches aux dépens des justiciables avec l'argent des amendes et des confiscations, sans aucun contrôle de l'Etat[25].

Le secret gardé sur la forme de l'Etat n'existait pas seulement à Genève et à Lucerne, mais dans tous les cantons suisses. Lorsqu'en 1720 l'historien et magistrat zuricois Hans Jakob Leu entreprit de rééditer, en le mettant à jour, le *De Republica Helvetiorum* de Josias Simler, publié pour la première fois en 1576 et réimprimé et traduit à plusieurs reprises, il se heurta à de grandes difficultés: en dépit de la notoriété et de la position officielle de Leu, plus d'un correspondant fit état de grandes réticences gouvernementales pour communiquer le texte des lois fondamentales, prétextant qu'elles changeaient quelquefois ou qu'on ne pouvait les publier[26]. A Soleure, à Schwytz, dans les Grisons, on fit mille réserves. A Genève, le texte préparé par Jean-Antoine Gautier et Antoine Tronchin, fut revu soigneusement par le Conseil avant d'être envoyé[27]. L'ouvrage parut en 1722, puis à nouveau en 1735, sous le titre *Von dem Regiment Der Lobl. Eydgenossschaft Zwey Bücher.* La préparation et la publication d'un travail encore plus ambitieux, l'*Eydgenössisches Stadt- und Land-Recht*, paru en quatre volumes de 1727 à 1746, fut encore plus difficile, et H. J. Leu se heurta à de fortes résistances lorsqu'il voulut obtenir, particulièrement des cantons catholiques ruraux, les codes de droit civil, généralement inédits[28].

On peut se demander pourquoi les lois n'étaient pas publiées, alors que le principe du droit romain *Nemo censetur ignorare legem* était toujours en vigueur. Et inversement pourquoi on a commencé d'exiger la publication des lois au XVIIIe siècle, alors qu'on s'en était passé jusque là. En fait, les règlements utiles à la vie quotidienne, les ordonnances somptuaires, les interdictions de jouer aux cartes, etc., étaient connues parce qu'elles étaient périodiquement renouvelées, proclamées en chaire le dimanche ou au son du tambour dans la rue, voire placardées. Quant à la Constitution, ou aux lois fondamentales, elles étaient relues, au moins en partie, lors des élec-

25 C. Santschi: «La situazione politica e confessionale della Svizzera all'inizio del secolo XVIII vista da un eremita», dans *Storia religiosa della Svizzera.* A cura di Ferdinando Citterio e Luciano Vaccaro, Gazzada (VA), Fondazione Ambrosiana Paolo VI, 1996, p. 247–273, particulièrement p. 267.

26 Voir Marianne Vogt: *Johann Jacob Leu 1689–1768. Ein zürcherischer Magistrat und Polyhistor*, Zurich, 1976, p. 170–183 (*Mitteilungen der Antiquarischen Gesellschaft in Zürich*, Bd. 48, Heft 1, soit 140. Neujahrsblatt).

27 Voir Antoine Tronchin: «L'Etat du gouvernement présent de la République de Genève [1721] par Antoine Tronchin», publ. par Edouard Favre, dans *Mémoires et documents publiés par la Société d'histoire et d'archéologie de Genève*, t. XXV, 1893–1901, p. 203–234.

28 Marianne Vogt: *op. cit.*, p. 183–201.

tions en Conseil général ou en *Landsgemeinde*, et les serments des magistrats, contenant des cahiers des charges détaillés, étaient également lus en public au moment de l'assermentation des magistrats. Quant aux exigences nouvelles, elles procèdent non seulement d'un état d'esprit démocratique, mais aussi du développement de l'instruction, de la science juridique, de la curiosité scientifique et historique propre à l'époque des Lumières.

Déjà, comme nous l'avons vu, le Conseil de Genève avait dû libéraliser l'histoire de Genève, non sans hésitation ni arrière-pensée, en publiant en 1730 une nouvelle édition de l'histoire de Genève de Jacob Spon. Le but était de prévenir les critiques par une annotation à la fois complète et diplomatique, et de donner des «preuves» irréfutables de l'indépendance et de la souveraineté de la République, encore contestées à cette époque, en publiant les principaux documents des Archives qui l'attestaient[29]. Par la suite, le gouvernement genevois ne se laissa plus jamais entraîner dans une telle entreprise, et ne l'encouragea guère auprès des personnes et des associations privées.

Mais il ne l'interdit pas non plus. Et peu à peu, l'accès aux archives publiques fut libéralisé. J'ai découvert non sans surprise que le premier article de règlement genevois permettant l'accès aux archives, du 9 juillet 1792, était antérieur à la fameuse loi française du 7 Messidor an II (25 juin 1794). Ce règlement pour le commissaire général précise en effet que ce fonctionnaire «ne pourra donner aucune expédition de plan, même sans signature, ni accorder expédition d'aucun titre sans y être autorisé par le Conseil. Mais il pourra communiquer aux Particuliers les regîtres, titres et documens qui sont sous sa garde, lorsqu'ils y auront un juste intérêt, et sans déplacer.»[30] C'est seulement deux ans plus tard que la loi française proclame que «Tout citoyen pourra demander, dans tous les dépôts, aux jours et aux heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment: elle leur sera donnée sans frais et sans déplacement, et avec les précautions convenables de surveillance. Les expéditions ou extraits qui en seront demandés seront délivrés à raison de quinze sous du rôle.»

Le principe qui préside à cet article de loi est toujours valable. Mais la manière dont il est appliqué soit par le pouvoir, soit par les fonctionnaires, est régulièrement attaquée. Notamment par un ouvrage polémique d'une chercheuse, Mme Sonia Combe, qui a publié en 1994, sur un ton musclé, un livre intitulé *Archives interdites. Les peurs françaises face à l'histoire*

29 Jean-Daniel Candaux: «Introduction» de Jacob Spon: *Histoire de Genève*, réimpression de l'édition de Genève, 1730, Genève, Slatkine, 1976, t. I, p. IV–XVI; C. Santschi: «Jacob Spon et l'histoire de Genève», dans *Jacob Spon, un humaniste lyonnais du XVIIème siècle, op. cit.*, p. 171–179.

30 AEG, imprimé inséré dans le registre Fiefs A 7, entre les p. 171 et 172.

contemporaine[31]. En deux mots, Mme Combe dénonce la loi d'archives française de 1979, qui a instauré des délais de consultation là où il n'y en avait pas. Elle dénonce aussi la rétention de documents dont se rendraient coupables non seulement les archivistes, mais aussi les historiens, qui voudraient selon elle monopoliser les sujets et les documents. Elle considère en somme que la loi de 1979 et les pratiques actuelles marquent un recul par rapport à la loi du 7 Messidor an II, qui ne prévoyait pas de restriction.

Ce débat n'est pas clos à l'heure qu'il est. Les archivistes français eux-mêmes réclament l'ouverture de la série W, postérieure à 1940, pour faciliter et accélérer les recherches sur le régime de Vichy, la manière dont il a traité les Juifs, et sur d'autres sujets controversés de l'histoire récente de France[32]. Il est évident que ces revendications, dans la mesure où elles concernent des personnes encore vivantes aujourd'hui et surtout des personnes proches du pouvoir, touchent à l'ordre public et à des intérêts privés très graves. Avant d'examiner si la consultation de ces archives menace réellement l'ordre public et des intérêts prépondérants, l'historien du secret doit tout de même s'interroger sur les circonstances de la loi du 7 Messidor an II. Portait-elle sur le même type d'archives qu'aujourd'hui? Quel genre de lecteur attendait-on? A quelle fin pensait-on que les archives allaient être utilisées hors des cercles gouvernementaux? Pouvait-on prévoir la copie, sur microfilm ou sur CD-ROM de fonds d'archives entiers et leur transfert dans d'autres institutions? Imaginait-on le dépouillement systématique de procédures criminelles ou de dossiers de police à des fins d'histoire sociale? Evidemment non. Il est donc normal que la législation et la réglementation se soient peu à peu adaptées, du reste avec retard, à l'évolution de la documentation, de la recherche historique et des techniques de l'information.

Ce qui ne signifie pas que Mme Combe ait tort pour la période qui l'intéresse. Mais les raisons de fermer ces archives ou d'en limiter l'accès méritent autant d'être examinées que les raisons de les ouvrir à tout un chacun. Cela pour formuler l'un des sujets qui devraient être étudiés dans le cadre d'une histoire du secret.

Le droit à l'information administrative

Dans les Etats occidentaux, le droit à l'information avec exception pour le secret remplace peu à peu le secret universel avec exception en faveur de la publicité. Tout le problème est évidemment de discerner quelles sont les

31 Paris, Albin Michel, 1994, 328 p.
32 Guy Braibant: *Les archives en France*, Paris, La Documentation française, p. 45–77, 124–125.

choses qui doivent demeurer secrètes ou quelles sont celles qui peuvent être montrées. Comme la tendance est de concrétiser par des lois ce droit à l'information, qui figure parmi les droits fondamentaux dans une démocratie occidentale, les matériaux pouvant servir à une définition juridique de ce qui est montrable et de ce qui ne l'est pas sont légion.

L'une des lois les plus anciennes sur la liberté d'accès aux documents est celle des Etats-Unis, qui date de 1966. Question de mentalité sans doute: les USA sont depuis toujours les plus avancés dans la formulation et la mise à exécution de tels principes. Mais ils ont été précédés dans cette voie par les pays nordiques tels que la Suède (1937) et la Finlande (1951), et suivis de près par la Norvège et le Danemark (1970). En France, des lois sur la liberté d'accès aux documents administratifs ont été adoptées le 17 juillet 1978 et le 11 juillet 1979, parallèlement ou presque aux lois sur l'informatique, les fichiers et les libertés du 6 janvier 1978, et sur les archives, du 3 janvier 1979[33]. On voit par cet exemple – et il y en a d'autres – que le problème de l'accès aux documents administratifs est étroitement lié à son contraire, celui de la protection de l'ordre public et des données privées, ou plutôt au problème des limites. Limites aussi à l'indiscrétion, à l'espionnage, à la curiosité malsaine ou malveillante.

Ces mots et bien d'autres encore ont été utilisés à foison lorsqu'en 1977, une première motion «sur l'accès aux informations détenues par l'administration» a été présentée au Grand Conseil genevois par le député René Longet. Elle a été amplement discutée, et le Conseil d'Etat a rendu en 1981 un rapport très intéressant sur ce sujet[34]. Sans pour autant que l'on aboutisse à une loi. En 1984, le 11 mai, deux députées socialistes ont proposé au Grand Conseil un «projet de loi sur la publicité des documents officiels». Ce projet a été écarté le même jour par la majorité après un bref débat[35]. On peut certes regretter qu'il n'y ait pas eu de discussion en commission, ce qui aurait permis d'approfondir ce qui nous intéresse ici, c'est-à-dire: pourquoi le secret dans les actions de l'administration? pourquoi le secret fiscal – car le projet comportait un volet consacré au rôle des contributions? etc. Mais les arguments qui ont été assénés lors de la séance jettent quelque peu de lumière sur cet attachement au secret, qui fait partie de

33 Tableau de ces législations dans l'ouvrage de Michel Duchein: *Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP*, Paris, UNESCO, 1983, Appendice 1.

34 *Mémorial des séances du Grand Conseil 1977*, n° 35, deuxième session, quatrième séance, vendredi 16 septembre 1977, p. 4288–4296; *Ibid., 1979*, n° 15, première session, quinzième séance, jeudi 26 avril 1979, p. 1236–1255; *Ibid., 1981*, n° 45, première session, troisième séance, vendredi 6 novembre 1981, p. 4728–4742.

35 *Mémorial des séances du Grand Conseil 1984*, n° 20, première session, vingtième séance, vendredi 11 mai 1984, nuit, p. 2319–2343.

notre identité, comme du reste l'attachement à la démocratie qui suppose un minimum d'information.

Un troisième projet a été présenté par trois députés libéraux le 28 novembre 1991, et appuyé par une motion socialiste invitant le Conseil d'Etat à étudier des mesures permettant une meilleure information du public sur l'activité de l'administration et des autorités cantonales[36]. Ce projet de loi prévoit tant de garde-fous qu'il trahit surtout l'attachement au secret qui est celui de la majorité des habitants. L'étude du texte, envoyée en commission, n'est pas encore terminée à l'heure qu'il est.

Ailleurs en Suisse, le droit à l'information, jusqu'alors non écrit, a reçu une certaine consécration dans la nouvelle constitution du Canton de Berne. En application de celle-ci, une loi sur l'information du public a été votée le 2 novembre 1993. Elle distingue très précisément ce qui est public, comme les séances du Grand Conseil et les documents y relatifs, les audiences des autorités judiciaires, les assemblées communales, des conseils généraux ou des conseils de ville, de ce qui ne l'est pas, comme les séances des commissions, des conseils exécutifs, et les dossiers relatifs aux personnes privées. Sous le titre *Information d'office*, la loi consacre le devoir pour les autorités d'informer sur toutes les activités d'intérêt général dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. L'ordonnance d'application décrit les modalités de l'information, les conditions auxquelles on peut et doit répondre aux demandes de renseignements. Des règles qui paraissent claires – en attendant que l'application soit mieux connue – sont formulées pour la consultation des dossiers qui se trouvent encore dans l'administration et pour ceux qui sont versés aux Archives de l'Etat. Les demandes concernant les données personnelles sensibles sont également prévues.

Dernier exemple, le projet de réforme de la Constitution fédérale publié assez largement en 1995. Deux articles nous intéressent ici, qui reflètent, comme les textes dont j'ai parlé jusqu'ici, la volonté de concilier l'information et le respect d'un certain ordre public. Au chapitre des droits fondamentaux et buts sociaux, l'article 10 est consacré au respect de la vie privée et familiale, garantit le secret des postes et des télécommunications et déclare que «toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données personnelles». D'autre part, l'article 13 garantit la liberté d'opinion et d'information et déclare notamment: «Toute personne peut librement recevoir des informations, se les procurer aux sources généralement accessibles et les répandre.» Une variante de cet article garantit le secret de rédaction.

36 *Mémorial des séances du Grand Conseil, 52e législature*, 1991, n° 43, jeudi 28 novembre 1991, p. 5118–5147.

Il sera intéressant d'observer le sort fait à ces projets. Ils échoueront si on charge le bateau en demandant trop de libertés et en créant trop de devoirs d'informer pour l'administration et pour le gouvernement. Mais déjà la vivacité des discussions montre l'importance de l'enjeu, et l'attachement ombrageux des Suisses à certaines règles démocratiques, jusqu'à présent peu ou pas formulées.

Mais avant de passer au second volet de mon exposé, la protection des données privées – mais à vrai dire ce sujet s'est déjà frayé un passage dans mon discours, tant le secret d'Etat et la protection des données privées ont de relations étroites – je voudrais clore ce chapitre sur le devoir d'informer qui est désormais celui de l'Etat démocratique.

La désinformation

Puisqu'il est désormais difficile, voire impossible à un gouvernement de dissimuler aux citoyens ses intentions et surtout les moyens par lesquels il compte réaliser ses projets, comment faire pour «vendre» à l'opinion une guerre, une intervention dangereuse, une action discutable qui sollicite l'engagement et la cohésion du peuple? Eh bien, soyons cyniques, c'est, par la surabondance d'information qui noie le bourgeois et qui l'égare, la désinformation et la manipulation. Dans un ouvrage bien documenté, intitulé *Le Sang du pétrole. L'Irak*, le général Pierre Gallois montre comment la Maison Blanche et le Pentagone ont «vendu» la guerre du Golfe à l'opinion américaine, encore traumatisée par la guerre du Vietnam. Les medias, en particulier l'agence CNN, qui avait conquis un quasi-monopole sur «Tempête du Désert», inondèrent les différentes chaînes de télévision d'images spectaculaires, toujours les mêmes, destinées à «escamoter les horreurs des bombardements sur zones, perpétrés là où la presse et la télévision n'étaient pas en mesure de témoigner». Et d'énumérer les mensonges télévisuels qui ont propagé en Occident une image toute fausse de cette guerre et de ses ravages[37].

Ainsi, grâce à la télévision, qui par ailleurs tend à court-circuiter la réflexion, on voit que la désinformation, nouvelle variante du secret d'Etat, a encore de beaux jours devant elle.

La protection des données privées

La notion de protection des données privées est relativement récente. Une première définition peut remonter à un article de revue publié en 1890 par

37 Pierre-M. Gallois: *Le Sang du pétrole. Irak. Essai de géopolitique*, Lausanne, l'Age d'Homme, 1996, p. 11 et suiv., 134 et suiv.

deux jeunes juristes américains, Samuel Warren et Jean-Louis Brandeis[38]. Cette notion tient le devant de la scène surtout depuis que les méthodes informatiques permettent aux administrations et aux grandes entreprises de réunir et de corréler facilement entre elles des données relatives aux personnes: âge, lieu de naissance, maladies, données économiques et fiscales, résultats scolaires, casier judiciaire, dénonciations et plaintes diverses. Ce pouvoir fait peur. Parallèlement, l'évolution des mentalités, en particulier l'individualisme croissant et la perte du sens de la communauté, fait que les citoyens sont plus sourcilleux à cet égard que leurs pères ou leurs grands-pères, qui se savaient en liberté surveillée et s'y résignaient dans une large mesure. Que les consistoires aient pu sans difficulté exercer leur juridiction depuis 1540 jusqu'au milieu du XVIIIe siècle en est une preuve suffisante.

La question de la protection des données privées comporte plusieurs aspects: le secret professionnel des avocats, le secret de confession des ecclésiastiques de toutes religions, le secret médical et son complément, le droit pour les patients d'accéder à leur dossier, le droit pour les journalistes et d'autres détenteurs de secrets de refuser de témoigner en justice, etc. Là aussi, chaque loi, chaque règlement devrait être étudié, non seulement dans son contenu, mais dans son esprit, qui se reflète dans les procès-verbaux des commissions parlementaires ou juridiques. Nous ne traiterons ici que des données détenues par les administrations publiques.

Le commerce avec les documents anciens m'a permis de trouver des faits plusieurs fois séculaires en relation avec ce sujet. Ainsi, à Genève, au XVIIIe siècle, les registres de baptêmes et de mariages, tenus par les pasteurs, étaient déposés à la Chancellerie lorsqu'ils étaient terminés. Personne n'avait songé à en interdire l'accès, lorsqu'un abus attira l'attention du Conseil sur ces documents. En 1786, on s'aperçut que des notaires, des banquiers et des agents de change étaient venus à la Chancellerie pour dépouiller les registres de baptêmes et y relever les noms de jeunes enfants, à l'insu de leurs parents, pour former une tontine en France, c'est-à-dire un ensemble de rentes viagères sur la tête de jeunes enfants. Les commis en Chancellerie s'en émurent, non que le fait leur parût une indiscrétion, mais parce qu'il lésait d'éventuels intérêts financiers des parents. Ils voyaient «dans le libre choix qu'auroient les collecteurs de têtes un dommage évident pour les Pères ou Parens qui se seroient interressés dans la même tontine», souci évidemment plus économique qu'éthique. Ils obtinrent donc

38 Samuel Warren et Louis Brandeis: «Le droit à la vie privée», dans *4 Harvard Law Review* 193, 1890; cf. Trudy Huskamp Peterson: «Archives fédérales, vie privée, et personnages publics aux Etats-Unis», trad. Gérard Naud, dans *Janus ICA-SPA-SMA-CIA*, 1987/2, p. 3–19.

du Conseil une interdiction générale de communiquer les registres de baptêmes aux particuliers[39]. Une interdiction de produire les registres d'état civil se trouve aussi, claire et précise, dans l'ordonnance sur l'état civil du 1er juin 1953, actuellement en vigueur. Il serait intéressant de suivre, dans les discussions qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 1875 et des ordonnances successives, quel pouvait être le souci du législateur, quels autres abus l'on craignait.

Un autre cas, antérieur, est plus ambigu. En 1726, l'érudit bâlois Jakob Christoph Iselin entreprit la publication d'un dictionnaire historique qui était inspiré du fameux Moreri[40], mais dans lequel il voulait intégrer des articles relatifs à la Suisse, aux personnes, aux familles et aux villes et cantons. Or LL.EE. de Berne interdirent la publication des matériaux sur les familles bernoises, préparés par l'historien Johann Rudolf Gruner, ministre de Berthoud, qui était pourtant bien placé pour avoir accès aux sources et pour publier des ouvrages historiques[41]. Dans une lettre de 1746 à Hans Jakob Leu, qui entreprenait à son tour la rédaction d'un dictionnaire historique suisse, Gruner tente d'expliquer cette interdiction:

> «C'est que LL. EE. prendraient très mal que l'on dise que tel ou tel lieu a été autrefois donné à un monastère et acquis par Berne avec ce dernier au moment de la Réformation; il faut encore moins citer les listes des donateurs en faveur des couvents, et bien d'autres choses remarquables: en effet, un seul passage d'un livre pourrait provoquer beaucoup de difficultés entre les louables Etats et Cantons. En somme, on ne veut pas, à Berne, que l'on sache tout.»[42]

Si dans le cas présent Gruner ne donne pas une dimension cosmique à une déconvenue d'ordre personnel, il semble bien que l'interdiction de publier des articles de dictionnaire sur les familles n'a rien à voir avec la protection des données privées, mais bien plutôt avec le secret d'Etat: tant il est vrai que dans les républiques suisses, les familles patriciennes s'identifiaient entièrement à l'Etat. Mais un tel amalgame entre le secret d'Etat et la protection des données privées est assez fréquent. Une histoire du secret devrait certainement creuser cette question.

39 AEG, R.C. 290, p. 1028–1029 et feuillet annexé (28 novembre et 2 décembre 1786).

40 *Neu-vermehrtes Historisch- und Geographisches Allgemeines Lexicon, ...[mit einem] Supplement...* von Jacob Christoff Beck und August Johann Buxtorff, Basel, 1726–1744, 6 vol. in folio.

41 Il avait toutefois aussi eu quelques ennuis avec le gouvernement bernois, qui interdit en particulier la diffusion de ses *Deliciae Urbis Bernensis* (Zurich, 1732), au grand étonnement des contemporains, qui trouvaient cet ouvrage très innocent (C. Santschi: «Messieurs de Berne et l'histoire des évêques de Lausanne au XVIIIe siècle», dans *Revue historique vaudoise*, t. LXXXIII, 1975, p. 192–193).

42 H.-R.Gruner à H. J. Leu, 24 août 1746, à la Zentralbibliothek Zurich, ms. L 496, p. 247–248; cité par C. Santschi, art. cit. à la note précédente, p. 193 et note 1.

Un exemple: le recensement

L'Etat et l'administration, en raison de l'accroissement des compétences, conservent de plus en plus de données personnelles sur les administrés. Durant longtemps, cela n'a gêné personne. Prenons l'exemple du recensement. Si l'on laisse de côté les recensements attestés par l'Ancien et le Nouveau Testament[43], les autorités des villes suisses organisent des recensements, qui visent à connaître l'état des immeubles, le nombre de bouches à nourrir en cas de siège, et aussi les armes disponibles dans chaque maison. A Sion, par exemple, ces recensements sont désignés par le terme de *visitationes*, ce qui signifie donc que l'on visitait les immeubles pour s'informer de leurs habitants et des mesures de sécurité prises (notamment contre les incendies)[44]. A Genève, où un intérêt pour la statistique se manifeste dès la fin du XVIIe siècle, la population est recensée systématiquement et régulièrement depuis 1721. Des chefs de dizaines ou des édiles remplissent de grands cahiers par rue et par quartier, de données personnelles nominatives, que nous utilisons encore aujourd'hui pour des recherches biographiques ou sociologiques, tout en sachant que ces données n'ont pas valeur juridique et même que certaines d'entre elles sont fausses. Un ancien directeur du Contrôle de l'Habitant, qui avait eu comme tel la responsabilité du service cantonal du recensement, estimait même que le quart de ces données n'étaient pas fiables, parce que les gens, soupçonnant une enquête fiscale ou policière, rusaient avec le pouvoir en donnant des renseignements faux, par exemple sur leurs locataires ou sur leurs revenus.

Les premiers recensements fédéraux sont dus à l'Etat fédéral de 1848. Tous les dix ans, depuis 1850, un recensement est organisé pour revoir la répartition des sièges entre les cantons au Conseil national. Les premières lois ou arrêtés à ce sujet remontent à 1860. Jusqu'à une époque récente, ces lois et ordonnances[45] ne contiennent aucune allusion au secret statistique, ni aucun engagement de ne pas utiliser les données récoltées à d'autres fins que statistiques. Autant qu'on en peut juger, les relevés se sont déroulés dans la discipline jusqu'en 1970. Ceux qui se méfiaient de l'indiscrétion de l'Etat, ou qui soupçonnaient une collusion entre les services de statistique d'une part, et le fisc ou la police d'autre part, donnaient des réponses fausses, sans pour autant vouloir faire la révolution. Au contraire, on se gardait bien d'attirer l'attention sur une quelconque irrégularité. Cela fait

43 Nombres, II Samuel 24, I Chroniques 21, Luc 2, vers. 1–3.

44 Description de cette source très intéressante du point de vue topographique par François-Olivier Dubuis et Antoine Lugon: «Inventaire topographique des maisons de Sion aux XVIIe et XVIIIe siècles», dans *Vallesia*, t. XXXV, 1980, p. 141–145.

45 Groupées dans le *Recueil systématique des lois et ordonnances 1848–1947*, t. IV, Berne, 1950, p. 291–299.

partie de la stratégie normale de l'administré, qui se juge en état de légitime défense. De même personne ne se vante publiquement de frauder le fisc.

Dans les années 1980, toutefois, le climat a changé. A la suite de l'affaire des fiches du Ministère public fédéral, qui pourra remplir bien des pages d'une future histoire du secret, la méfiance s'est étalée au grand jour. Des menaces de boycott, très sérieuses, inspirées du reste de l'exemple donné en 1987 par les Verts d'Allemagne fédérale, ont obligé les services fédéraux, cantonaux et communaux à formuler par écrit et par voie légale les engagements de secret statistique, ou de non-usage des données à des fins autres que statistiques. On ergota beaucoup. Pour rassurer ceux qui se méfiaient, on exposa par le menu la nouvelle réglementation, qui faisait appel aux méthodes les plus modernes d'anonymisation des données. Les questions furent «aseptisées», au point que l'on se demande parfois quel intérêt peut encore présenter le recensement de 1990. Comme la méfiance appelle la méfiance, la nouvelle loi prévoyait une amende de 3000 francs pour les personnes qui donneraient intentionnellement des renseignements faux. Sanction disproportionnée, déclarèrent certains, tandis que d'autres pensaient tout bas: et comment contrôler?

Pour rester sur le terrain que nous connaissons le mieux, le financement du recensement par les communes donna lieu à un débat révélateur au Conseil municipal de la Ville de Genève, auquel on demandait de voter un crédit de 2 050 000 francs comme participation aux frais. Le rapport de minorité d'un conseiller communiste, appuyé par les écologistes, demandait des garanties très sérieuses de protection des données, et estimait qu'il était impossible de cautionner un tel recensement, alors que la loi fédérale sur la protection des données, en chantier depuis plusieurs années, n'avait pas encore été votée[46].

Certains des propos tenus sont fort révélateurs de la suspicion générale due à l'affaire des fiches. Technique:

> «Vous êtes sur la liste du Contrôle de l'habitant; sur une liste au niveau des finances fédérales, par l'impôt fédéral direct; à l'AVS; à la Caisse de compensation; en partie, vous êtes à la CNA; à la caisse de chômage; au service des statistiques cantonales; vous êtes, pour une grande partie, au bureau des autos, sauf le PEG [Parti écologiste genevois] qui n'a pas d'autos; vous êtes sur la liste des permis de conduire, qui est fédérale; et vous êtes inscrits au service des votations.
>
> «Dites-moi combien de personnes ne sont pas sur ces listes? ce sont les travailleurs au noir, qui représentent 0,1%. Le 99,9% figure sur une liste officielle, il suffit d'appuyer sur un bouton pour obtenir tous les éléments. Dans dix ans ce problème sera réglé.»

46 Séance du 12 juin 1990, dans *Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève*, 148e année, n° 5, p. 322–354; séance du 13 juin 1990, *ibid.*, p. 367–374.

«Concernant la protection des données. On détruit les fichiers, etc., etc. En commission, on a très bien écouté. On sait qu'on enlève le nom, mais comme on est codé, on sait très bien qu'à l'aide de ce code on peut reconstituer le nom de la personne. Où ce code sera-t-il mis? Personne n'a pu répondre à la commission des finances. Au moment de l'établissement, on met un numéro, genre numéro AVS, mais comment y a-t-on accès, c'est le secret le plus complet. Je n'ai pas reçu de réponse à ce sujet. Donc, les questions restent ouvertes.»[47]

Plus émotionnel, et trahissant le traumatisme subi, dans les partis de gauche, à la suite de l'affaire des fiches:

«En tant que veuve d'un fonctionnaire des PTT, qui a payé un lourd tribut aux instructions du Conseil fédéral du 5 septembre 1950, puisqu'il a été mis au provisoire pendant douze ans, je puis vous dire que nous sommes dans le camp de ceux qui ne veulent plus de ces injustices. C'est dans les milieux de gauche, chez les progressistes, les antinucléaires, les pacifistes, les objecteurs, que durant des décennies, les personnes ont été espionnées par la police politique et fichées. Les fonctionnaires fédéraux, chassés de leur emploi, des enseignants également, parce qu'ils avaient le tort de militer dans un syndicat ou dans un parti qui n'était pourtant pas interdit. Nous voulons une protection efficace des données et en finir avec ces discriminations.»[48]

La peur de la technocratie

Ces discours passionnés, excessifs, peut-être même contestables sur les faits, montrent bien dans quelle situation inextricable l'Etat moderne s'est mis: les possibilités presque illimitées de s'informer sur les personnes et sur les choses éveillent la méfiance et la peur chez les administrés. Ceux-ci s'efforcent d'empêcher la collecte de données privées dont l'Etat a pourtant besoin soit à des fins de sécurité (politique et militaire notamment), soit à des fins de politique économique et sociale. On redoute que les données recueillies par des services de l'Etat soient transmises à d'autres, utilisées par la police ou par le fisc et finalement retournées contre les citoyens.

Compte tenu de cet état d'esprit, on ne peut manquer d'être inquiet en lisant des articles parus récemment en l'honneur du centième anniversaire de l'Office fédéral de la statistique. En particulier les limites juridiques, exposées par M. Jean-Philippe Walter, auteur d'une thèse très remarquée sur *La protection de la personnalité lors du traitement des données à des fins statistiques*[49], ont été consacrées par deux lois, celle du 19 juin 1992 sur la protection des données[50], et celle du 9 octobre 1992 sur la statistique

47 Jean-Pierre Lyon, parti du Travail, *ibid.*, p. 347–348.
48 Nelly Wicky, parti du Travail *ibid.*, p. 369–370.
49 Sous-titre: *en particulier la statistique officielle fédérale et la protection des données personnelles*, Fribourg/Suisse, Ed. Universitaires, 1988, XLIX et 429 p.
50 *Recueil systématique du droit fédéral*, 235.1.

fédérale[51]. La collecte des données est désormais soumise à des conditions bien précises:

> «Elle doit être effectuée de manière licite, le traitement doit être conforme au principe de la bonne foi et de la proportionnalité et reposer sur une base légale suffisante. Les données doivent être traitées pour une finalité déterminée et être exactes. Elles doivent être protégées contre tout traitement non autorisé par des mesures techniques et organisationnelles appropriées. Enfin les données collectées et traitées à des fins statistiques ne doivent en principe pas être utilisées à d'autres fins»[52].

L'évolution des techniques statistiques fait envisager de renoncer peu à peu à des enquêtes directes et obligatoires englobant l'ensemble de la population (donc des recensements comme nous les vivons tous les dix ans), au profit de l'exploitation de registres administratifs. Mais à l'horizon 2000, c'est plutôt l'inverse qui se prépare, et qui paraît fort inquiétant – je ne sais si M. Walter, actuellement préposé fédéral suppléant à la protection des données, est en train de trahir un secret de l'administration: comme si les menaces de boycott et la contestation assez générale du recensement fédéral de 1990 n'avaient pas servi de leçon, il apparaît que l'on envisage d'utiliser les données du futur recensement de l'an 2000 pour compléter ou pour créer des registres administratifs. Il n'y a pas besoin d'être grand clerc pour voir que si cette tendance se précise, qui va dans le sens de la technocratie et de la centralisation, elle achèvera de miner la confiance des Suisses ou de certains d'entre eux dans la bonne foi de l'administration et dans sa capacité de respecter les engagements pris. Cette évolution fâcheuse était déjà annoncée en 1949 par le fameux ouvrage de science-fiction de George Orwell.

A cet égard, on doit observer que les Suisses sont particulièrement ombrageux sur le chapitre de la protection des données privées. Tandis que la plupart des lois sur ce sujet ne protègent que les personnes vivantes, par exemple aux USA, il existe chez nous toute une jurisprudence relative à la protection de la *mémoire* des défunts, pour ne pas dire de l'honneur des familles. Les historiens genevois connaissent bien l'histoire du conflit Cramer-Colladon. En 1853, l'ancien magistrat Frédéric-Auguste Cramer publia sous forme autographiée des extraits des registres du Consistoire où il était question de l'inconduite de la femme et des deux filles de l'ancien syndic Colladon, en 1672, donc deux siècles plus tôt[53]. Les descendants

51 *Ibid.*, 431.01.

52 Jean Philippe Walter: «La statistique fédérale et la protection des données», dans *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 18 avril 1996.

53 [Frédéric-Auguste Cramer]: *Notes extraites des registres du Consistoire de l'Eglise de Genève, 1541–1814*, Genève, septembre 1853, p. 341; l'exemplaire des Archives d'Etat est complet, mais porte des traces de colle sur le passage incriminé: toutefois, on peut être étonné de constater que le nom de «Colladon» n'y figure pas en toutes lettres, et qu'une fois de plus, les descendants ont été

s'en émurent – dans les familles, on est toujours plus sourcilleux sur l'inconduite des femmes que sur celle des hommes. F.-A. Cramer dut découper le passage incriminé dans chacun des exemplaires de son ouvrage. Les 122 rognures se trouvent encore dans les archives de la famille Cramer[54], et les exemplaires non mutilés sont extrêmement rares.

Plus près de nous, on se souvient sans doute de l'affaire Eibel: à la fin de 1984, le comité de la Société générale suisse d'histoire alerta les historiens au sujet de deux jugements prononcés les 17 juin 1982 et 17 avril 1984 respectivement par le tribunal de district de Zurich et par le tribunal cantonal zuricois, concernant un ouvrage d'histoire contemporaine intitulé *Les étranges patriotes*, publié en 1979 par quatre journalistes indépendants, qui voulaient donner une analyse critique des groupements motivés par le désir de réagir contre le développement de la gauche et de l'extrême-gauche. L'ancien conseiller national Robert Eibel ayant porté plainte en diffamation contre les auteurs, il obtint d'abord gain de cause. L'arrêt du tribunal cantonal zuricois dit en particulier: «Si un préjudice intolérable est causé à la réputation d'une personne sans raison valable, et par l'évocation en public de circonstances passées dont le souvenir s'est déjà perdu, pareil comportement est condamnable sans souci de la véracité de la déclaration incriminée.» Ce qui revient à interdire d'écrire l'histoire récente, ou du moins à la censurer fortement. Les auteurs recoururent donc au Tribunal fédéral. L'arrêt, rendu le 2 mai 1985, n'a pas donné satisfaction à Robert Eibel.

Cette histoire, qui concerne une personne vivante, était déjà oubliée lorsqu'éclata l'affaire F...-Hofer. L'historien bernois Walther Hofer avait été condamné en 1986 pour avoir désigné dans un article de la *Neue Zürcher Zeitung* un certain W... F... comme l'homme de confiance de la Gestapo. W... F... était mort en 1961, et ce sont ses descendants qui accusaient l'historien de porter atteinte à l'honneur d'un mort. Atterrés par ce jugement, 74 historiens suisses, dont Golo Mann, Georges-André Chevallaz, Hans Ulrich Jost, Jean-Claude Favez, Louis Binz, signèrent une lettre de soutien à leur collègue qui parut le 5 mars 1987 dans la *Neue Zürcher Zeitung*. A leur tour, ils furent attaqués par les descendants de W... F..., qui déposèrent plainte contre tous les signataires pour avoir qualifié W... F... d'«extrémiste de droite bien connu». Mais ils furent acquittés le 6 juin 1990 par le tribunal cantonal de Zurich[55]. Les descendants de W... F..., qui

fort maladroits d'attirer l'attention sur une affaire qui aurait passé tout à fait inaperçue; cf. aussi son article, «Coup d'œil sur les registres du Consistoire de l'église de Genève», dans *Mémoires et documents publiés par la Société d'histoire et d'archéologie de Genève*, t. IX, 1855, p. 30–63.

54 Conservées aux AEG.

55 Le texte de l'arrêt nous a été aimablement communiqué par l'un des accusés, le prof. Jean-Claude Favez, que nous remercions ici.

risquaient ainsi d'attirer encore plus l'attention sur le passé de leur père, voulurent recourir à la cour suprême du canton de Zurich, qui confirma le jugement, puis au Tribunal fédéral, qui refusa d'entrer en matière.

Ces jugements sont intéressants, dans la mesure où ils évoquent le conflit entre la liberté de la recherche historique et le respect dû à la mémoire des personnes. La lettre des historiens publiée dans la *Neue Zürcher Zeitung* et la plainte des descendants de W... F... montrent aussi la différence de perception entre les historiens et le grand public sur les exigences de conformité et d'expression dans un ouvrage scientifique peu diffusé et dans un journal tiré à plusieurs milliers d'exemplaires. Il y a là un problème d'éthique qui mérite examen.

Mais surtout cet épisode montre à quel point certaines personnes peuvent être chatouilleuses et ombrageuses au chapitre de la protection des données privées. Du reste, pour prouver la véracité de leurs dires, les 74 historiens accusés durent obtenir une autorisation spéciale du Ministère public fédéral pour accéder aux documents utiles à leur défense.

Pour répondre à ce souci de la protection de la personnalité, on a donc adopté dans la plupart des pays, des lois sur la protection des données, qui coïncident souvent, dans le temps, avec des lois sur l'information administrative ou sur l'ouverture des archives[56]. Celle qui est en vigueur en Suisse, adoptée par les Chambres fédérales le 19 juin 1992 après de longues discussions, me paraît particulièrement sophistiquée et exigeante.

Mais il existe aussi des lois cantonales antérieures, par exemple celle sur les dossiers de la police genevoise, du 29 septembre 1977[57], qui formule des exigences très précises pour le traitement des données personnelles figurant dans les dossiers, sur leur pertinence, sur la collecte et la procédure de collecte, sur l'exactitude et l'adéquation des données. Cette loi dispose notamment que «des données personnelles révélant des opinions politiques, les convictions religieuses ou d'autres convictions, ainsi que celles relatives à la santé ou à la vie sexuelle ne peuvent être collectées ou enregistrées que si elles sont nécessaires à la prévention ou à la répression d'un crime ou d'un délit»[58]. «Les dossiers de police, continue la loi, sont rigoureusement secrets». Les personnes auxquelles ils peuvent être communiqués sont très précisément désignées: les fonctionnaires de police, le conseiller d'Etat chargé du Département de justice et police, le secrétaire

56 Voir un premier tableau dans Michel Duchein: *Les obstacles à l'accès..., op. cit.*, Appendice n° 1. Les compléments à cette liste datant de 1983, au moins pour les problèmes strictement archivistiques, se trouvent dans les volumes intitulés *Archival Legislation 1981–1994 / Législation archivistique 1981–1984*, dans la revue *Archivum*, vol. XL–XLI, München, New Providence, etc., 1995–1996.

57 *Recueil systématique de la législation genevoise*, F 1.13

58 Art. 1, al. 4.

général et les secrétaires adjoints de ce département; le procureur général et ses substituts, les juges d'instruction et les juges juristes des tribunaux de la jeunesse et de l'enfance. Même les demandes émanant du Département fédéral de justice et police doivent être examinées avant qu'il leur soit donné suite. Quant aux autres personnes, notamment les personnes faisant l'objet d'un dossier, elles ne peuvent obtenir que des renseignements sur le contenu de celui-ci, non la communication du dossier lui-même. Un article de cette loi, introduit par vote du Grand Conseil du 16 décembre 1988, est lourd de conséquence pour le travail des archivistes et des historiens: il dispose que les données personnelles ne doivent être conservées «que pour le temps nécessaire à l'accomplissement par la police de ses tâches», ce qui revient à dire qu'ensuite ces données doivent être détruites. Certaines lois, comme celle sur les fichiers informatiques[59], ont introduit une réserve en faveur de la législation et de la réglementation archivistique, mais pas celle-là. C'est, comme disent les juristes, une *lex specialis*, qui déroge à la loi plus générale et plus ancienne sur les archives publiques.

Il y a là une difficulté réelle, que l'on rencontre non seulement à propos des dossiers de police, mais aussi à propos de toutes sortes de matières dites «sensibles», telles que les poursuites et faillites (intéressantes pour l'histoire de l'économie et de la conjoncture), les archives des tribunaux pénaux et civils, les archives des services sociaux. Il me semble que j'entends encore ce défunt responsable du service de la Protection de la jeunesse déclarer: «Si on apprend dans le public que nos dossiers ont été transférés aux Archives d'Etat, nos travailleurs sociaux ne pourront plus accomplir leur mission.» Sous-entendu, les gens ne voudront plus croire au respect du secret de fonction et ne leur confieront plus leurs difficultés. C'est un argument auquel il est très difficile de répondre, car il prend appui sur des images très floues, très répandues, sur lesquelles le raisonnement légal et rationnel n'a pas de prise réelle.

En somme, les citoyens considèrent ou pourraient considérer comme une atteinte à leurs droits le fait que l'Etat conserve des données privées les concernant en vue d'une exploitation scientifique; et inversement la solution des problèmes économiques et socio-politiques qui se posent actuellement nécessite précisément le recours à ces données par les sociologues, les économistes et les historiens. D'où cette impression croissante, dans le public, d'être soumis sans recours à des puissances technocratiques, perçues comme autant de menaces pour la démocratie.

59 *Recueil systématique de la législation genevoise*, B 4.12

La solution des délais

Ce que l'on a imaginé, il y a déjà longtemps, pour résoudre ce problème au niveau des archives, c'est de «verrouiller» les documents pour une certaine durée. Un délai général de 50 ans, non écrit dans la plupart des cas, était admis sans trop de difficulté en Suisse jusqu'à la fin des années cinquante. Les premières attaques contre la politique de neutralité de la Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale, ont amené le Conseil fédéral, pour faciliter les recherches historiques, à ramener ce délai à 35, puis à 30 ans.

Mais il ne s'agissait là que de dossiers politiques. Les données personnelles sensibles, donc celles des services sociaux ou des tribunaux pénaux, les données médicales, conservées presque uniquement dans les cantons – si l'on excepte les fameuses fiches du Ministère public fédéral – posaient un tout autre problème, que les cantons ont résolu de manières diverses. Ainsi, le délai de 100 ans est apparu à Genève en 1933, au moment du versement aux Archives d'Etat de pièces pénales et civiles de la Cour de Justice de 1815 à 1899: l'arrêté du Conseil d'Etat, du 19 mai 1933, précise que «la consultation publique de ces documents ne pourra avoir lieu sans autorisation écrite du Procureur général ou du Président de la Cour, s'il s'agit de pièces pénales datant de moins d'un siècle»[60]. Cette condition n'était pas négociable, la priorité étant de prendre ces dossiers en charge, pour éviter qu'ils fussent détruits dans le greffe par un responsable qu'on n'aurait jamais retrouvé, et contre lequel aucune sanction n'était prévue. D'ailleurs à quoi bon une sanction? Lorsque les archives sont détruites, il est de toute façon trop tard pour intervenir.

Ce délai de 100 ans a ensuite été étendu à toutes les données sensibles et introduit dans le règlement des Archives d'Etat du 3 décembre 1979, puis dans le règlement d'application de la loi sur les archives publiques du 1er juillet 1987. Il a été allongé pour les données médicales, et réduit quelque peu pour les données fiscales. Des dérogations exceptionnelles sont possibles pour la recherche scientifique. Mais la question n'est pas résolue pour autant. Car si ces délais paraissent trop longs aux chercheurs, ils semblent trop courts à ceux qui se préoccupent, par exemple, de l'honneur des familles.

On en arrive donc, chaque fois qu'une demande de dérogation est présentée, à faire une pesée d'intérêts entre l'ordre public, les intérêts légitimes des particuliers et les intérêts de la recherche scientifique – lorsque je dis «on», il peut s'agir du Conseil d'Etat, du procureur général, voire d'un haut fonctionnaire. Est-il préférable de libéraliser l'accès aux

60 AEG, Archives du bureau, t. 26, f° 169; auparavant, aucune consultation n'était possible sans autorisation du Procureur général, sans considération de délai.

archives aux données positives, lorsque le climat est empoisonné par la suspicion et par des rumeurs infondées? Sans doute, si tant est que la vérité se trouve toute nue dans les documents d'archives, ce qui est loin d'être toujours le cas. Et si, pour assainir le climat, on donne une fois accès à des données personnelles sensibles, comment réagiront dans le futur les détenteurs de telles données, s'ils ont l'impression que la confidentialité n'est plus assurée dans les archives des collectivités publiques? Seront-ils toujours motivés pour les soigner, les conserver, les confier à des dépôts d'archives professionnellement gérés? Et quelle sera leur réaction s'il s'avère que les données sensibles font l'objet d'interprétations subjectives, unilatérales, voire malveillantes?

Aujourd'hui, on se tourne peu à peu vers d'autres solutions, dont on peut citer des exemples outre-Rhin et outre-Jura, et même dans d'autres cantons suisses. C'est de donner aux historiens ou aux sociologues l'accès à des données sensibles moyennant un certain nombre d'engagements de leur part: ils doivent s'engager, par écrit évidemment, à ne pas utiliser des documents pour porter atteinte à la sécurité nationale ou pour nuire à des particuliers; ceux qui exploitent des données personnelles par des méthodes informatiques à des fins de statistique ou d'analyse socio-économique doivent promettre de respecter le secret statistique, c'est-à-dire d'anonymiser les données dès le début des relevés. De telles formules sont plus faciles à rédiger et à signer qu'à respecter. Mais le respect des engagements pris et la bonne foi, qu'il s'agisse des historiens ou des gouvernements, sont des conditions fondamentales de la confiance, donc de l'harmonie dans les relations entre l'Etat et les citoyens.

On pourrait conclure ici, sans se dissimuler qu'une histoire du secret nécessite encore beaucoup de recherches sur les lois, sur les règlements, et surtout sur l'esprit du législateur – en consultant par exemple les archives des commissions parlementaires –et sur la manière dont les lois et les règlements sont mis en pratique, donc sur la jurisprudence.

«Rien n'est voilé qui ne sera dévoilé, rien n'est secret qui ne sera connu», dit l'Evangile[61]. Sans doute, comme l'affaire des écoutes de l'Elysée vient de le rappeler, tout finit par se savoir. Mais le secret existera toujours. Si l'on ouvre au public les archives d'avant-hier ou d'hier, si l'on promulgue des lois et des règlements qui transforment les dépôts d'archives en de vastes centres d'information et de documentation sur l'histoire, même la plus récente, et si on leur fournit les équipements, les bâtiments et les moyens en personnel nécessaires à l'accomplissement de cette tâche gigantesque, on aura donné une satisfaction apparente aux

61 Matth. 10, 26–27; Luc 8, 16–17.

chercheurs. Mais on peut prévoir à coup sûr que le secret, les documents vraiment importants et déterminants iront se cacher ailleurs, sans qu'il soit humainement possible de l'empêcher. Peut-être retrouvera-t-on de telles pièces dans 200 ans, lovées dans un double plancher, oubliées dans un grenier. Gage de conservation?

KLIO

KLIO Buchhandlung und Antiquariat
von der Crone, Heiniger Linow & Co.

Fachbuchhandlung für Geschichte mit fachspezifischen Dienstleistungen und umfangreichem Sortiment

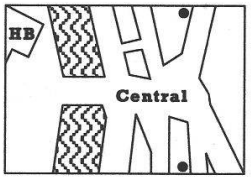
Buchhändlerisch und wissenschaftlich ausgebildetes Personal

Zudem An- und Verkauf antiquarischer Bücher

Geschichte
Philosophie
Soziologie
Politologie
Ethnologie
Dritte Welt
Germanistik
Belletristik

KLIO Buchhandlung
Zähringerstrasse 41
Postfach 699
CH-8025 Zürich 1

KLIO Antiquariat
Weinbergstrasse 15
Postfach 699
CH-8025 Zürich 1



Tel. 01 251 42 12
Fax 01 251 86 12