

Archiv-Gesetzgebung = La législation archivistique

Objekttyp: **Group**

Zeitschrift: **Arbido-R : Revue**

Band (Jahr): **4 (1989)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.04.2024**

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.

Fazit

Diese neueren Entwicklungen in der Schulung des Endbenutzers bestätigen, dass es sinnvoll ist, die Endbenutzer anzuhören, um die OPACs und andere Informations-Retrieval-Systeme für sie intellektuell verfügbar zu machen. Diese Schulungsmethoden legen es nahe, dass es die Endbenutzer sind, die uns am besten sagen können, wie man sie unterrichten sollte, damit sie das Anwenden von OPACs und anderen Informations-Retrieval-Systemen lernen. Ihre Meinung muss bei der Gestaltung von Systemen berücksichtigt werden, die sich den Endbenutzern in entgegenkommender Weise anpassen¹⁴.

Anschrift der Autorin:

Mary M. Huston
Assistant Professor
School of Library and Information Studies
Texas Woman's University
P.O. Box 22905
Denton, Texas 76204 (USA)

Archiv-Gesetzgebung La législation archivistique*

Einleitung

Rolf Aebersold

Was früher in Tradition gewachsen war und als selbstverständlich akzeptiert wurde, wird heute immer mehr auf seine Gesetzes-Konformität hin hinterfragt. Diese allgemeine Tendenz betrifft auch den Arbeitsbereich des Archivars. Dabei wäre es aber falsch, diese Skepsis nur dem Bestreben des Bürgers nach Zurückdämmung staatlicher Einflussnahme und Dokumentationslust anzulasten. Auch die Archivare haben diese Entwicklung durch ihr Verhalten im Dienste der Sache in gewisser Weise unterstützen müssen. Solange wir nur jenes Material übernehmen, das uns angeboten wurde, gab es kaum Probleme. Heute nun hat der initiative Archivar seine Verwaltung im Auge und macht seine Ansprüche geltend. Zuweilen dringt er – die zunehmende Unvollkommenheit der heutigen staatlichen Dokumentation im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Überlieferung erkennend – in nicht-öffentliche Bereiche vor. Diese aktive Berufsauffassung verursachte neue Konfliktmöglichkeiten. Die neuen Entwicklungen im Bereiche der EDV und Büro-Automation, insbesondere aber die durch diese neuen Techniken um ein Vielfaches potenzierten Probleme im Bereich des Datenschutzes, haben neue und dringende Fragen der Legitimation und Grenzen archivarischer Tätigkeit aufgeworfen.

Die Arbeitstagung 1989 hatte den Zweck, die Teilnehmer für die aktuellen Fragen in diesem Bereich zu sensibilisieren, denn im Vergleich zum Ausland und den dortigen Erfahrungen ist die gesetzliche Abstützung der archivarischen Tätigkeit in der Schweiz noch weitgehend ungenügend. Einiges ist allerdings im Fluss. Es geht hier keineswegs darum, aus Eigenstolz die eigene Arbeit gesetzlich abgestützt zu wissen, sondern es geht darum, unsern Auftrag in jener Form zu formulieren und abzusichern, die eine Auftrags-erfüllung auch heute und in Zukunft sachlich ermöglicht und garantiert. Es sind also letzten Endes exi-

¹⁴ HUSTON, M.M. «Windows into the Search Process: An Inquiry into Dimensions of Online Information Retrieval.» In: Raitt, D.I. (Ed.). *Festschrift: In Honor of Roger K. Summit*. Oxford, England: Learned Information Ltd., 1989. In press.

* Vorträge gehalten an der Arbeitstagung der VSA in Bern, 17. März 1989.

stentielle Überlegungen, die zu gesetzlichen Regelungen in unserem Bereich führen müssen. Damit die Archivare für ihren Zuständigkeitsbereich und ihr Dokumentationsziel die notwendigen Rechtserlasse bewirken können, muss jeder zuerst sein Ziel klar formulieren. Erst dann wird er zusammen mit dem juristischen Berater die zutreffende Rechtsnorm festlegen können. Wichtig hierbei ist der zu regelnde Sachverhalt (die sog. «Wichtigkeit») und das Ausmass der Auswirkungen des Erlasses sowie der Adressatenkreis. Erschwerend für den Überblick ist die in der Schweiz uneinheitliche Terminologie für die Bezeichnung der Rechtserlasse, denn eine «Verordnung» des einen Kantons kann dem «Gesetz» eines andern Kantons entsprechen.

Die nachfolgenden Referate der beiden Gäste aus Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland bildeten die Grundlage der Tagung. Die beiden Gäste präsentierten aktuellste Erfahrungen aus jüngsten Gesetzgebungsarbeiten (Weber) und eine Art «Bilanz» nach 10jährigen Erfahrungen mit einer neuen Gesetzes-Generation (Moyse). Die Kurz-Referate (Zwicker, Noirjean) zeigten die momentane Situation in der Schweiz auf und beleuchteten laufende Vorarbeiten. In den Gruppen-Diskussionen schliesslich wurde jenes Minimalwissen und Problem-Bewusstsein erarbeitet und zusammengetragen, das jedem Archivar die Initiierung der notwendigen rechtlichen Grundlagen für seinen Zuständigkeitsbereich ermöglichen sollte. Pannen und daraus resultierende Überlieferungslücken kann und muss jeder Archivar selber zu verhindern suchen. In diesem Sinne hat die Arbeitstagung wohl genügende Einblicke und Grundlagen gebracht.

La législation française récente et les archives: leçons d'une pratique décennale

Gérard Moyse

Depuis qu'en 1978-1979 une nouvelle législation a introduit une définition très large des archives et ouvert aux archivistes français des domaines d'interventions accrus, en même temps qu'elle libéralisait, et en tout cas clarifiait, les règles de communication des documents contemporains, un essor considérable des activités des services d'archives se constate: collecte des archives étendue à des secteurs nouveaux, intensification et modernisation des classements, communication des documents à des lecteurs de plus en plus avides. Ce phénomène pose le problème des moyens propres à assurer la gestion de ces archives de plus en plus massives et diverses: la décentralisation administrative des services d'archives territoriaux, en cours depuis 1983, peut contribuer à résoudre ce problème.

Seit den Jahren 1978 und 1979 hat eine neue Gesetzgebung eine sehr weite Definition des Begriffes «Archive» eingeführt und damit den französischen Archivaren erweiterte Eingriffsmöglichkeiten eröffnet; gleichzeitig wurden die Vorschriften für die Einsichtnahme in zeitgenössisches Schriftgut liberalisiert und präzisiert; ein beträchtlicher Anstieg der Aktivitäten der Archive kann festgestellt werden: erweiterte Überlieferung von Archiven neuer Bereiche; Intensivierung und Modernisierung der Ordnung von Schriftgut; Zugänglichkeitsmachung der Dokumente an die mehr und mehr wissbegierigen Benutzer. Dieses Phänomen stellt Probleme bezüglich der zur Verfügung stehenden Mittel, um den Betrieb dieser immer grösser und vielfältiger werdenden Archive zu gewährleisten: die administrative Dezentralisierung der territorialen Archive seit 1983 kann zur Lösung dieses Problems beitragen.

In seguito alla promulgazione di una nuova legislazione negli anni 1978/79 che introduceva una definizione più elastica degli archivi e apriva agli archivisti francesi maggiori spazi di manovra, liberalizzando e comunque chiarendo le regole di comunicazione dei documenti contemporanei, si è assistito a un rallegrante progresso delle attività dei servizi archivistici: raccolta di archivi estesa a nuovi settori, intensificazione e modernizzazione delle classificazioni, comunicazione di documenti a lettori sempre più avidi. Questo fenomeno solleva il problema dei mezzi adatti ad assicurare la gestione di archivi sempre più estesi e diversificati: il decentramento amministrativo dei servizi archivistici territoriali, in corso di attuazione dal 1983, può contribuire alla soluzione del problema menzionato.

Depuis plus d'une décennie maintenant, la réglementation archivistique française à son plus haut niveau – textes de lois et décrets d'application – est soumise à de profonds renouvellements; les uns ont été directement suscités par notre profession elle-même, soucieuse d'une efficacité accrue et donc désireuse de disposer d'un code moderne, les autres ont été provoqués par les répercussions dans notre domaine de mesures d'ordre beaucoup plus général, traduisant aussi bien les aspirations actuelles de notre société en matière de droit à l'information que les nouvelles options politiques en faveur de la décentralisation administrative. Répondant à des motivations souvent étrangères les unes aux autres, visant des objectifs différents et échelonnés sur plus de dix ans, les textes ainsi élaborés ne concernent évidemment pas tous au même degré la gestion des archives et ne constituent donc pas véritablement pour elle un corpus réglementaire parfaitement cohérent. Il n'en reste pas moins que, par leur nombre et la diversité de leurs objets, ces textes ont bel et bien réalisé un *aggiornamento* finalement total de l'archivistique française. C'est cet *aggiornamento* qu'il nous incombe, après d'autres¹, de mesurer ici, à la fois dans ses principes mêmes et dans la pratique qui en a découlé.

¹ Voir notamment, en dernier lieu, M. Duchéin, «Législation et structures administratives des Archives de France, 1970-1988» *La Gazette des archives*, no 141 (1988), p. 7-17, et, d'une manière

1. La nouvelle législation

En raison de la différence des délais écoulés depuis la parution de chacun des textes concernés (de dix ans pour les premiers à quelques mois pour le plus récent), les leçons que l'on peut tirer de l'expérience reposent évidemment sur une pratique inégalement longue et ne sont donc pas encore toutes concluantes au même degré. Les diverses mesures novatrices touchant de plus ou moins près aux archives françaises se répartissent en fait en deux séries chronologiques distinctes. La première, concentrée sur les années 1978-1979 (voire 1980), sans aucun doute la plus riche, est constituée d'une dizaine de textes concernant successivement :

- la protection des personnes à l'égard du traitement des informations nominatives contenues dans les fichiers, automatisés ou non (loi du 6 janvier 1978, marginale pour les archives)²;
- les conditions d'accès pour le public aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978 et ses deux principaux décrets d'application, des 6 décembre 1978 et 22 septembre 1979)³;
- enfin, spécifiquement, les principes régissant la gestion des archives en général (loi du 3 janvier 1979 et ses six décrets d'application, cinq pris le 3 décembre suivant et le sixième le 1^{er} décembre 1980)⁴.

Beaucoup plus limitée est la seconde série, l'objectif alors visé étant unique, puisqu'il s'agit de la seule mise en œuvre de la décentralisation: deux textes, principalement, concernent l'application de cette réforme institutionnelle aux archives, le premier partiellement, constitué par les articles 65 à 68 de la loi du 22 juillet 1983 relative au transfert de diverses compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (action sociale, santé, enseignement, environnement, culture...)⁵, et le second, tout récent, représenté par le décret spécifique d'application de cette loi aux archives, du 28 juillet 1988, réglementant le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives des collectivités⁶.

La loi du 3 janvier 1979

Dans cet ensemble quelque peu disparate, la pièce maîtresse pour nous est évidemment la loi fondamentale du 3 janvier 1979 (et ses décrets d'application), spécialement consacrée aux archives et dont les 36 articles abordent à peu près tous les aspects de notre secteur d'activité. Aussi est-ce autour d'elle que doit s'articuler tout examen des innovations de l'archivistique française depuis une dizaine d'année.

Sans doute n'est-il pas indifférent de rappeler d'abord les conditions dans lesquelles a été élaborée cette nouvelle base législative, celle-ci ne résultant pas d'une volonté politique mais d'aspirations purement profes-

sionnelles. Son initiative revient en effet tout entière au monde archivistique français, le plus souvent démuné jusqu'alors de références réglementaires incontestables dans l'exercice de ses missions.

générale, la plupart des articles rassemblés dans ce numéro spécial de la *Gazette des archives* publié à l'occasion du XI^e congrès international des archives de Paris, sous le titre «Les archives françaises à l'horizon de l'an 2000», dans le dessein de faire le point sur l'évolution de l'archivistique française depuis 1970, date de parution du *Manuel d'archivistique: théorie et pratique des archives publiques en France*. La présente communication s'appuie aussi sur plusieurs autres articles qui, ces dernières années, se sont attachés à présenter le bilan de toute une série d'actions et de réalisations archivistiques françaises récentes et sont, pour la plupart, parus également dans la *Gazette des archives*, organe de l'Association des archivistes français, qui sera désormais cité ici sous le sigle *GA*. Une autre source d'information primordiale (en dehors de notre propre expérience professionnelle, qui remonte à 1972), a été ici pour nous la série officielle des *Rapports annuels d'activité de la Direction des Archives de France*, parus (un an après l'année sur laquelle ils portent) sous des titres divers, en dernier lieu *L'activité de la Direction des Archives de France et des services d'archives publics en 1987*, paru en 1988 et diffusé en 1989; depuis 1976 (*Rapport pour 1975*), ces documents, multigraphiés et à diffusion restreinte, sont également publiés en une version très abrégée et imprimée, sous le titre *Rapport sur l'activité de la Direction des Archives de France en ...*

² Loi no 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans *Journal officiel de la République française, lois et décrets* [ci-après abrégé: *JO*], du 7 janvier 1978, p. 227.

³ Loi no 78-753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (modifiée par la loi no 79-587 du 11 juillet 1979), dans *JO* du 18 juillet 1978, p. 2851 (modification dans *JO* du 12 juillet 1979), et décrets no 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs, dans *JO* du 7 décembre 1978, p. 4094, et no 79-834 du 22 septembre 1979 portant application de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs, dans *JO* du 29 septembre 1979, p. 2418; voir aussi le décret no 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs, dans *JO* du 30 avril 1988, p. 5900. Un fascicule publié par la Direction des Archives de France rassemble commodément, en les mettant à jour de toute modification, la plupart des textes de lois et décrets intervenus depuis 1978 et concernant directement les archives, *Nouveaux textes relatifs aux archives*, Paris, 1988 (p. 5-8, 19-21 et 44-45) pour ce qui est des principaux textes ici cités; nous ferons désormais référence à cette publication, de préférence au *JO*, sous le titre abrégé *Nouveaux textes*.

⁴ Loi no 79-18 sur les archives, décrets no 79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux archives de la défense, 79-1037 (même date) relatif à la compétence des services d'archives publiques et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques, 79-1038 (même date) relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques, 79-1039 (même date) relatif à la délivrance de visas de conformité des copies, reproductions photographiques et extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques, 79-1040 (même date) relatif à la sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'Histoire un intérêt public, et 80-975 du 1^{er} décembre 1980 relatif aux archives du ministère des affaires étrangères, dans *Nouveaux textes*, p. 9-16 et 22-43.

⁵ Loi no 83-663 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (modifiée par les lois no 86-29 du 9 janvier 1986 et 86-972 du 19 août 1986), dans *Nouveaux textes*, p. 17-18, pour les seuls articles concernant les archives.

⁶ Décret no 88-849 relatif au contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives des collectivités territoriales, dans *Nouveaux textes*, p. 46-48.

Malgré l'urgence qu'il y avait, en ce dernier quart du XX^e siècle, à disposer enfin d'un code archivistique cohérent reposant sur une base législative solide, la mise au point de la loi à laquelle tous les praticiens aspiraient se révéla particulièrement ardue: sept années furent en effet nécessaires, d'abord pour l'élaboration d'un avant-projet par la profession (1972–1975), puis pour la transformation de celui-ci en un projet de loi gouvernemental (1976–1977), enfin pour la discussion parlementaire (1977–1978), aboutissant à un vote définitif le 19 décembre 1978, la nouvelle loi étant promulguée le 3 janvier suivant.

Les mesures ainsi prises étaient donc on ne peut plus réfléchies et, dans la plupart des cas, tempérées par l'effet de nombreux compromis entre les options souvent extrémistes mais contradictoires défendues par les parlementaires et les soucis de réalisme de l'administration des archives⁷. En revanche, les matériaux étant prêts au bout de toutes ces années de réflexions et de discussions, quelques mois suffirent pour la mise au point des décrets nécessaires aussi bien pour fixer la répartition des compétences archivistiques entre les divers partenaires institutionnels (décrets no 79–1035 et 1037 du 3 décembre 1979 et no 80–975 du 1^{er} décembre 1980) que pour préciser les règles de communication des documents (décrets no 79–1038 et 1039 du 3 décembre 1979) ou organiser la sauvegarde des archives privées (décret no 79–1040 du 3 décembre 1979).

Les innovations introduites par cette réglementation complète de 1979 s'observent – à des titres divers – dans chacun des trois grands champs qu'elle couvre: secteurs d'intervention ouverts aux archivistes par la définition même des archives, mesures de sauvegarde des documents, de leur collecte à leur classement, et règles de leur communication. C'est cet ordre systématique que nous suivrons tout naturellement pour dresser maintenant l'inventaire plus précis de ces innovations et de leur mise en œuvre, en rapprochant, le cas échéant, des textes de 1979 ceux qui, élaborés en 1978 en dehors de toute préoccupation archivistique directe, précisent ou infléchissent certaines des dispositions des premiers. Enfin nous examinerons si les modifications de l'organisation institutionnelle des services d'archives français intervenues plus récemment, à partir de 1983, ont eu des répercussions sur les activités de ces services telles que les avaient définies les innovations de 1978–1979.

2. Extension des définitions et du champ d'action archivistiques

Les «nouvelles archives»

La première de ces innovations réside dans la définition même des archives telle que la pose en ses articles 1, 3 et 9 la loi de 1979⁸. Cette définition introduit d'abord un élargissement considérable du champ d'action ouvert aux archivistes en ce qui touche à la nature même des documents concernés, puisqu'il découle de l'article 1 que le parchemin et le papier ne sont pas les seuls supports des archives et que leur forme n'est pas seulement manuscrite ou dactylographiée: c'est dire que les productions imprimées des diverses administrations, les documents audiovisuels et sonores (films, vidéos, etc.) et les fichiers informatisés enregistrés sur bandes ou disques magnétiques ou numériques peuvent eux aussi ressortir au traitement archivistique. Comme on l'a fait remarquer ailleurs⁹, il résulte d'abord de ces nouvelles perspectives une ambiguïté certaine quant aux rôles respectifs des services d'archives et des bibliothèques pour certains imprimés: sans doute le bon sens suffit-il souvent ici à indiquer les bonnes orientations et les tris judicieux; mais demeurerait un risque de conflit de compétences entre les deux instances pour ce qui est de la conservation de certaines productions cinématographiques et sonores. Le problème s'est trouvé résolu dans la pratique par la préexistence d'organismes spécifiques mieux armés que les services d'archives pour gérer matériellement ces produits, à savoir le Département de la phonothèque nationale et de l'audiovisuel de la Bibliothèque nationale (pour le dépôt légal des œuvres d'auteurs), l'Institut national de l'audiovisuel (pour les archives des sociétés de radio et de télévision) et le Centre national de la cinématographie (apte à recevoir tout film en dépôt ou propriété); ces trois organismes avaient du reste harmonisé leurs compétences réciproques par convention du 29 novembre 1977¹⁰.

⁷ DUCROT, A. «Comment fut élaborée et votée la loi sur les archives du 3 janvier 1979» dans *G.A.*, no 104 (1979), p. 18–26.

⁸ Article premier. – Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité. (...)

Art. 3 – Les archives publiques sont:

1. Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics;
2. Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public;
3. Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels. (...)

Art. 9 – Les archives privées sont l'ensemble des documents définis à l'article 1^{er} qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 ci-dessus.

⁹ DUCHEIN, M. «Législation ...» op. cit., p. 10.

Dans le domaine audiovisuel donc, qui disposait déjà de son propre réseau de conservation, la portée pratique de la nouvelle définition des archives ne pouvait qu'être très limitée, et n'a en rien entraîné un afflux de films et bandes sonores dans les dépôts d'archives. Du moins les archivistes français ont-ils là, désormais, toute latitude pour intervenir quand il s'agit de sauvegarder des documents de cette nature dont la conservation n'entre pas directement dans la compétence des organismes précités. Ainsi en a-t-il été du procès Barbie, dont le film a été versé aux Archives nationales en 1987, conformément à l'article 6 de la loi du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice¹¹.

D'une manière plus générale, cet élargissement de définition a contribué à attirer l'attention des archivistes sur les formes les moins courantes d'archives, donnant lieu à des actions et des réflexions spécifiques. Je n'en retiendrai ici que deux manifestations récentes, d'ordre différent. Dans le secteur des archives architecturales – déjà relativement traditionnel –, une action concertée a été mise en place en 1986 entre les services d'archives français et l'Institut français d'architecture pour mieux sauvegarder cette catégorie de documents, rejoignant ainsi des préoccupations archivistiques internationales manifestées dès 1972 et réactivées en 1982¹². En second lieu, le thème même des «archives nouvelles» s'est trouvé mis à l'ordre du jour du XXVIII^e congrès national des archivistes français, en 1986, avant de l'être, est-il besoin de le rappeler, à celui du XI^e congrès international des archives à Paris, l'an dernier.

Archives informatiques

Parmi ces nouvelles archives, enfin, une autre catégorie se taille, on le sait, une place sans cesse croissante, les archives informatiques. Du moins est-ce le cas au niveau des réflexions, souvent complexes, des archivistes français. Sur ce point, en effet, dont l'importance pour les archives les plus immédiates est reconnue, les perspectives ouvertes par la définition large de 1979 n'ont pas encore abouti à des mesures concrètes permettant d'organiser dans son ensemble la conservation et la communication de ces documents. Le problème de leur confection même reste encore le plus souvent posé, dans la mesure où, l'une des fonctions de l'ordinateur étant la mise à jour constante des données, l'absence de préservation périodique de celles-ci en l'état du moment aboutit à leur élimination permanente. Il n'est que juste pourtant de noter quelques mesures ponctuelles récentes qui commencent à remédier à cette situation. Ainsi en va-t-il depuis 1983 du versement aux Archives nationales (Centre des archives contemporaines de Fontainebleau), par certaines administrations centrales, de leurs fichiers informatisés de base périmés, ce qui a incité les archi-

vistes chargés de les gérer ensuite à réaliser à leur tour des systèmes d'exploitation informatiques, application connue sous le nom de *Constance*¹³. Ainsi en va-t-il encore d'une délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (créée par la loi du 6 janvier 1978 mentionnée plus haut) en date du 10 mai 1988 prenant enfin en compte, au titre de la loi de 1979, les destinées proprement archivistiques des fichiers d'informations nominatives (le plus souvent automatisés) sortis de l'usage courant et qui, jusqu'alors, étaient promis à une totale destruction par la loi du 6 janvier 1978 en vertu du «droit à l'oubli»¹⁴.

Archives publiques et archives privées

Le même souci extensif manifesté par la loi de 1979 dans sa définition de la nature des archives se retrouve en ce qui concerne sa définition de leur origine: dans la distinction faite entre archives publiques et archives privées, le statut d'archives publiques se trouve en effet étendu à toute une série de documents qui, auparavant, n'avaient pas ce caractère aussi nettement affirmé. Tel est le cas des archives notariales, des archives des établissements et entreprises publics ou des «organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public»¹⁵. Là encore, comme on l'a souvent noté¹⁶, le champ ainsi ouvert aux archivistes est plus virtuel que bien réaliste, tant il excède leurs moyens de contrôle effectif des archives des innombrables organismes du secteur para-public. La loi a donc ici aussi pour avantage essentiel de ménager des possibilités juridiques incontestables d'intervention en cas de nécessité. Et sans doute est-ce en matière d'archives notariales que cette définition nouvellement précisée des archives publiques est le plus directement utile aux archivistes qui, depuis 1928, se sont astreints, sur tout le territoire

¹⁰ SCHMITT, F. «Le service des archives du film, du Centre national de la cinématographie» *GA*, no spécial 111 (1980), «Le patrimoine audiovisuel en France», p. 316–317.

¹¹ Loi no 85–699 (et décret d'application no 86–74 du 15 janvier 1986) in «Les nouvelles archives, formation et collecte. Actes du XXVIII^e Congrès national des archivistes français», Paris, 1986, p. 321–328.

¹² BABELON, J.-P. «Les archives d'architecture et d'urbanisme» *GA*, no 141 (1988), p. 184–189.

¹³ CONCHON, M. «L'archivage des fichiers informatiques, Bilan de la mise en œuvre de Constance (1982–1986)» *GA*, no 141 (1988), p. 61–66.

¹⁴ JO du 3 juin 1988, p. 7612–7613, commenté dans *GA*, no 142–143 (1988), p. 62.

¹⁵ Loi du 3 janvier 1979 sur les archives, art. 3.

¹⁶ DUCHEIN, M. «Législation», op. cit., p. 11. Voir aussi I. Richefort. «Un cas particulier de la collecte des archives publiques: les archives des établissements publics nationaux» *GA*, no 134–135, p. 205–221.

français, à sauvegarder régulièrement et systématiquement minutes et répertoires et qui, parfois, ne peuvent vaincre que par la force légale certaines réticences des notaires détenteurs de ces actes.

Sensiblement accru – fût-ce virtuellement – du côté des archives publiques, le domaine d'intervention des archivistes français l'a été tout autant, sinon plus, du côté des archives privées. Leur sauvegarde fait l'objet, en 1979, de mesures plus novatrices encore que celles qui concernent les archives publiques: elles créent en effet de toutes pièces une législation spécifique, venant avantageusement remplacer la seule possibilité antérieure, mal adaptée, qui était le classement ou l'inscription comme «monuments historiques» des archives privées en danger. Désormais, non seulement celles-ci peuvent être classées en tant qu'«archives historiques», c'est-à-dire placées sous le contrôle de l'administration des archives, notamment en cas d'exportation¹⁷, mais encore les divers services d'archives ont le droit de préempter (au nom de l'Etat) les archives privées passant en vente publique¹⁸; enfin, un droit de rétention d'un mois est reconnu à l'Etat pour les archives privées non classées promises à l'exportation, délai supposé suffisant pour engager une procédure de classement si l'historicité des documents le justifie¹⁹. La seule lacune relevée jusqu'à présent dans ces mesures nouvelles concerne les modalités de la communication des archives classées, par définition historiques, dont l'accès dépend du seul bon vouloir de leur détenteur en l'absence de toute prescription légale²⁰.

3. Intensification du traitement des archives (collecte et classement)

Cette extension des secteurs d'intervention des services d'archives provoquée par la loi de 1979 ne peut qu'avoir des incidences directes sur les procédures de traitement même des documents, c'est-à-dire leur collecte et leur classement. S'agissant des archives publiques, toutefois, peu d'innovations ont été introduites par rapport à la pratique antérieure, les prescriptions formulées par la loi et son décret spécifique d'application en la matière²¹ n'ayant fait qu'apporter sur ce point la sanction officielle d'ensemble qui manquait jusqu'alors.

Cela est vrai au moins de la collecte, avec la distinction désormais classique entre les trois âges des archives et les conséquences qui en résultent quant à leur gestion (soit par les services producteurs eux-mêmes pour les archives courantes ou intermédiaires, sous le contrôle de l'administration des archives, soit directement par celle-ci pour les archives intermédiaires et, en tout cas, les archives définitives, après versement accompagné d'un bordereau descriptif). Cela est vrai

aussi, au niveau du classement, en ce qui concerne la pratique du tri, effective avant 1979, mais dont la nécessité n'avait jamais été aussi solennellement indiquée, non plus que son contrôle obligatoire par les services d'archives pour les éliminations directement pratiquées par les administrations²².

Peu novatrice pour ce qui est des procédures de collecte et de classement des archives publiques, la législation de 1979 ne pouvait toutefois qu'induire des mesures d'accompagnement permettant une absorption normale par les services d'archives des documents que pouvaient laisser escompter les nouvelles perspectives dès lors ouvertes. Il s'agissait d'abord de faire face au traitement de masse des archives administratives contemporaines (postérieures à 1940), auquel il avait été sursis en 1965²³ jusqu'à la mise au point d'une instruction spécifique: non seulement, depuis cette date, un arriéré considérable s'était accumulé, mais encore la simple application de la loi par les administrations concernées laissait prévoir (redouter ...) une recrudescence de leurs versements; de surcroît, l'abrégement du délai général de communicabilité de ces archives contemporaines porté par la même loi – nous en parlons plus loin – plaçait désormais dans le domaine public de nouvelles séries de documents qu'il fallait au préalable classer et répertorier pour les rendre réellement accessibles. Du côté des services d'archives territoriaux, l'instruction en la matière fut élaborée en urgence (réflexions et expériences multiples avaient, il est vrai, largement fait progresser les choses entre temps) et publiée dès la fin de l'année 1979²⁴. Le principe retenu fut celui d'une dissociation entre rangement matériel des documents, classés et cotés définitivement dans leur ordre de versement en une série continue W créée pour l'occasion, et le répertoriage méthodique des informations qu'ils contiennent, réalisé au seul niveau des bordereaux de versement promus au rang d'instruments de recherche définitifs et soumis à une indexation poussée, sur laquelle repose en fait toute investigation postérieure dans les fonds eux-mêmes.

¹⁷ Loi du 3 janvier 1979 sur les archives, art. 11-18 et 21-23; décret no 79-1040 du 3 décembre 1979, art. 1-12.

¹⁸ Loi du 3 janvier 1979, art. 19-29 et 36; décret no 79-1040, art. 13.

¹⁹ Loi du 3 janvier 1979, art. 20 et 24; décret no 79-1040, art. 14-15.

²⁰ DUCHEIN, M. «Législation ...» op. cit., p. 16.

²¹ Loi du 3 janvier 1979 sur les archives, art. 3-5; décret no 79-1037 du 3 décembre 1979, art. 12-22.

²² Décret no 79-1037, art. 16.

²³ Instruction AD 65-29 du directeur général des Archives de France, en date du 16 décembre 1965, sur la cotation, le classement et le répertoire des séries modernes des archives départementales (1800-1940), p. 2.

²⁴ Instruction AD 79-6 du directeur général des Archives de France, en date du 31 décembre 1979, sur le traitement des documents des archives départementales postérieurs au 10 juillet 1940, commentée par R. Cleyet-Michaud, «L'instruction du 31 décembre 1979 sur le traitement des documents des archives départementales postérieurs à 1940» *GA*, no 141 (1988), p. 88-94.

Principes et réalité

Tels étaient du moins les principes posés pour les archives départementales (et étendus dès 1983 aux archives communales)²⁵. La réalisation a-t-elle suivi ces principes de façon satisfaisante? Sans doute quelques instruments de recherche élaborés sur le modèle préconisé par l'instruction du 31 décembre 1979 ont-ils vus le jour, prouvant que le système était viable²⁶. Sans doute aussi une accélération notable depuis quelques années dans la parution des instructions fixant, administration par administration, les délais de conservation des diverses catégories de documents, facilite-t-elle désormais dans la plupart des cas le traitement des masses d'archives contemporaines en permettant leur allègement par des éliminations sérielles. Toutefois, il est notoire que «l'application des nouvelles règles d'indexation et de rédaction d'instruments de recherche (...) continue de poser de nombreux problèmes [et que] l'élaboration du thesaurus préconisée par la circulaire [de 1979] s'est avérée plus malaisée que prévu»²⁷, la première version intégrale de celui-ci n'étant parue qu'en juin 1987, par les soins de la Direction des Archives de France²⁸. Quant aux perspectives ouvertes ici par l'informatique, elles n'ont guère permis de dépasser, pour l'instant, le stade expérimental²⁹. Dix ans après la publication de la loi sur les archives, puis de l'instruction sur le traitement des archives contemporaines, il est donc manifeste que ce traitement est encore loin d'être systématiquement réalisé dans chacun des cent dépôts d'archives départementaux français, sans parler des services d'archives communaux.

Si, au niveau des services d'archives territoriaux, les dispositions de 1979 apparaissent encore limitées dans leurs conséquences pratiques réelles en matière de collecte et, surtout, de classement des archives contemporaines, au niveau des administrations centrales, en revanche, cette même législation a visiblement accéléré certaines évolutions de structures aux Archives nationales, par le seul effet de l'élargissement des secteurs d'intervention de celles-ci et par la multiplication des entrées de documents contemporains ainsi suscitées.

En 1982 tout d'abord, l'accroissement du nombre des archivistes nationaux placés, de façon toute pragmatique au début (c'est-à-dire dès 1952 pour les postes les plus anciens), en «mission» permanente auprès des divers ministères pour y assurer le contrôle des archives courantes et intermédiaires et préparer le versement des archives définitives, imposa la scission de la Section contemporaine des Archives nationales, jusqu'alors seule responsable du secteur en principe, et la création d'une nouvelle section pour coordonner l'action de ces missions: le nombre des ministères touchés par celles-ci, désormais fondées sans contestation possible sur la loi de 1979, était en effet passé de

cinq en 1970 à 12 en 1980, pour avoisiner aujourd'hui la quinzaine, employant au total une soixantaine d'agents et gérant 36 km de rayonnages d'archives³⁰. Il s'agit là, bien sûr, d'archives intermédiaires, dont les Archives nationales constituent l'exutoire naturel.

Le Centre des archives contemporaines

Dans la cadre des Archives nationales précisément, la «Cité interministérielle des archives», installée à Fontainebleau en 1969 pour servir de simple dépôt de préarchivage national, et qui, jusqu'en 1977, ne recevait chaque année que de 4 à 8 kml de versements, put, grâce à la mise en service de nouveaux magasins et par anticipation des conséquences de la loi de 1979 alors en préparation, faire face dès 1978 à des entrées beaucoup plus considérables, dépassant souvent les 10 kml, et se vit finalement reconnaître en 1986 le statut de dépôt d'archives contemporaines à titre définitif, prenant dès lors le titre de Centre des archives contemporaines³¹. Ce service ainsi redéfini, et dont la capacité de stockage s'était entre temps (1984) accrue de 50 %, pouvait dès lors développer systématiquement des procédures originales de gestion des documents, en recourant notamment à l'informatique, imposée par les grandes masses à traiter³².

Parmi toutes les applications informatiques alors mises en œuvre, l'une, *Priam 2*, mise en place dès 1980 pour gérer les communications de documents, fut directement suscitée par les dispositions de la loi de 1979 qui, en réduisant sensiblement le délai de communicabilité des documents contemporains, ouvrait à Fontainebleau la porte à des demandes de consultation beaucoup plus nombreuses qu'auparavant; de fait, le nombre des communications de documents demandées à ce service atteignit dès 1981 un niveau double de ce qu'il était avant 1979³¹.

²⁵ Instruction AD 83-1 du directeur général des Archives de France, en date du 8 mars 1983, sur le traitement des archives communales.

²⁶ CLEYET-MICHAUD, R. op. cit., p. 91, n. 1.

²⁷ Ibid., p. 91.

²⁸ *Vocabulaire normalisé pour le traitement par indexation des archives administratives contemporaines (série W). Première version intégrale*, Paris, Direction des Archives de France, juin 1987, 2 vol. multigraphiés.

²⁹ PLAYOUST, A. «L'informatisation des archives contemporaines. Bilan d'expériences et propositions» *GA*, no 141 (1988), p. 101-117.

³⁰ COUEDELO, R.A. «Présentation des missions» *GA*, no spécial 137-138 (1987), «La section des missions des Archives nationales» p. 103-112 et annexes, p. 192-194.

³¹ NAUD, G. «Le Centre des archives contemporaines dans le système archivistique français» *GA*, no 141 (1988), p. 57-61; voir aussi M. Conchon, M.-O. Ducrot et J.-P. Teil, «La Cité des archives contemporaines» *GA*, no 119 (1982), p. 210-225.

³² NAUD, G. op. cit., et l'ensemble des articles consacrés au «Traitement des archives au Centre des archives contemporaines» dans ce no 141 de la *Gazette des archives*, p. 57-86.

4. Libéralisation de la communication

Mais, en matière de communication des archives contemporaines, la portée pratique des innovations de 1979 transcende de loin le cadre du seul Centre des archives contemporaines et l'unique question des demandes de consultation. Ce domaine – l'une des finalités de toute gestion archivistique –, où se posent des problèmes souvent très sensibles en raison de l'actualité même des renseignements portés par les documents, est à vrai dire celui où la situation renouvelée depuis plus de dix ans par la législation se présente sous les traits les plus complexes: pour régler tous les cas qui peuvent se présenter en la matière, les dispositions de la loi de 1979, prises dans une optique avant tout historique, doivent être en l'occurrence conjuguées, voire harmonisées, avec celles des deux lois antérieures de 1978, qui, pour leur part, répondent à des préoccupations quelque peu contradictoires, droit à l'information pour la loi du 17 juillet et droit au secret et à l'oubli des renseignements personnels pour celle du 6 janvier. Cette question de cohérence parfois problématique entre les trois textes concernés a été déjà suffisamment commentée par ailleurs pour qu'il soit utile de rentrer ici dans le détail de la discussion³³.

Délais de communicabilité

Quelques points toutefois doivent être ici soulignés, en considération des conséquences directes de ces mesures de 1978–1979 sur la pratique archivistique postérieure. D'une part, comme on y a fait déjà allusion, le délai général de communicabilité des documents contemporains a été notablement raccourci et assoupli, passant de la date butoir de 1940 au terme trentenaire mobile pour les documents non publics par nature, tandis que la définition des documents administratifs publics par nature et communicables sans délai était précisée dans le souci d'en élargir l'acc s³⁴. En outre, une disposition du décret no 79–1037 du 3 décembre 1979 (art. 18) imposait aux administrations versant ces documents dans les dépôts d'archives de les signaler spécialement sur le bordereau de versement. D'autre part, les exceptions à la nouvelle règle générale, nécessaires pour instituer des délais de communicabilité plus longs pour certaines catégories de documents «sensibles», étaient extrêmement simplifiées et harmonisées dans la loi de 1979 par rapport aux prescriptions antérieures similaires, les dizaines de délais jusqu'alors en vigueur étant ramenés à quatre seulement, comme l'illustre le tableau suivant³⁵.

Les délais de communication avant et après la loi de 1979

Catégories de documents	Dispositions antérieures à 1979	Loi de 1979
– Dossiers médicaux	150 ans	150 ans
– Dossiers de personnel	100 ans	120 ans
– Dossiers judiciaires; minutes et répertoires de notaires; état civil; enregistrement	100 ans	100 ans
– Documents statistiques de base	incommunicables � perpétuité	100 ans
– Documents n'entrant pas dans les 4 catégories précédentes et mettant en cause la vie privée ou l'intérêt public	de 50 à 100 ans (liste par ministère)	60 ans (1 seule liste, fixée par décret en Conseil d'Etat)

En outre, pour permettre néanmoins, en cas de nécessité juridique ou historique, l'accès aux documents soumis à une quelconque restriction de communication (délais trentenaires ou supérieurs), une procédure dérogatoire plus harmonieuse qu'auparavant était instituée, relevant pour la décision finale du seul directeur général des Archives de France, afin d'éviter toute inégalité dans le traitement des dossiers de demande dérogatoire; était toutefois exclue de toute dérogation l'interdiction de communiquer les documents statistiques de base ayant moins de cent ans³⁶.

La libéralisation des règles de communication des archives pouvait donc laisser prévoir une forte croissance du nombre des consultations de documents contemporains, tant dans les administrations productrices, pour les archives courantes, que dans les services d'archives ensuite. Cette tendance, qui est en effet avérée pour les Archives nationales, comme on l'a déjà noté plus haut à propos du Centre des archives contemporaines, ne peut malheureusement pas se vérifier pour les services d'archives territoriaux

³³ Voir principalement le no spécial 130–131 (1985) de la *Gazette des archives*, «Droit à l'information, droit au secret. La communication des archives contemporaines» et particulièrement les articles rassemblés p. 213–238 sous le chapitre «Harmonies et dissonances du cadre législatif français».

³⁴ Loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, art. premier.

³⁵ Loi du 3 janvier 1979, art. 7 et décret no 79–1038 du 3 décembre 1979, art. 18 (délai de 60 ans). Le tableau reproduit ici est extrait de A. Ducrot, op. cit., p. 19, qui indique également, p. 28, n. 1, les références des multiples décrets et arrêtés pris entre 1970 et 1977 et fixant les délais en vigueur jusqu'en 1979.

³⁶ Loi du 3 janvier 1979, art. 8 et décret no 79–1038 du 3 décembre 1979, art. 2. Rappelons qu'avant 1979, la communication des documents statistiques de base (  caractère nominatif et personnel)  tait interdite à jamais, aux termes mêmes de la loi no 51–711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique, art. 6 (JO du 8 juin 1951, p. 6013), précisément modifiée sur ce point par la loi de 1979 sur les archives, art. 35. I.

(archives départementales et communales), leurs statistiques annuelles en matière de communication n'isolant pas la série W, ici concernée.

Ce qu'il faut en fait retenir de la pratique effective depuis une dizaine d'années des nouvelles règles de communication des archives contemporaines, c'est que l'apparente complexité de cette réglementation relève pour l'essentiel du domaine des hypothèses d'école, tandis qu'elle permet véritablement de prendre à la fois en compte les besoins de la recherche, tant administrative qu'historique, et ceux de la discrétion à laquelle aspirent les producteurs de ces documents ou les personnes qu'ils visent.

5. Une nouvelle organisation institutionnelle

Mais, depuis dix ans, ce ne sont pas seulement les règles de gestion technique des archives qui ont été réformées en France, c'est aussi l'organisation même des services chargés de celle-ci qui a évolué. De toutes les mutations dont nous rendons compte ici, celle-là est à vrai dire la plus récente. En 1979, en effet, peu d'innovations institutionnelles avaient été introduites: la Direction des Archives de France se voyait reconnaître la compétence sur toutes les archives publiques, en dehors de celles des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, à peu près autonomes, tandis que l'exercice même de cette compétence était partagé entre quatre catégories de services: deux gérées directement par la Direction, les Archives nationales et les archives départementales³⁷, les deux autres étant seulement contrôlées par elle, les archives communales, placées sous l'autorité des maires³⁸, et les dépôts d'archives autonomes (ceux de certaines administrations centrales ou de certains organismes parapublics)³⁹. Seule cette dernière catégorie constituait une création juridique de la nouvelle réglementation, dont une autre innovation institutionnelle majeure était la disparition d'une catégorie de services jusqu'alors individualisée, les archives hospitalières: les hôpitaux ayant le statut d'établissements publics, celles-ci entraient désormais dans la compétence des archives départementales ou communales, selon les cas.

Ce n'est qu'à partir de 1983 qu'intervint le changement institutionnel le plus marquant, quoique partiel, dans le cadre de la décentralisation entreprise par le gouvernement en 1981 et déclenchée par la loi du 2 mars 1982 établissant la libre administration des collectivités territoriales (communes, départements et régions) par leurs propres conseils élus (auparavant, les décisions de ces conseils étaient préparées puis exécutées par le préfet dans le cas des départements et régions, ou soumis à son visa pour les communes): seuls sont concernés, bien sûr, les services d'archives

territoriaux, les services centraux (Archives nationales dans leurs diverses implantations géographiques) échappant par définition à cette réforme.

S'agissant des archives, le processus de leur décentralisation se déroula selon un calendrier assez lent. Les compétences en matière culturelle, transférées de façon générale aux collectivités territoriales par la loi du 7 janvier 1983, furent précisées par la loi du 22 juillet suivant⁴⁰: ce texte imposait le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives des collectivités, affirmait la propriété des trois instances territoriales (régions, départements et communes) sur leurs archives et leur compétence entière pour la gestion de celles-ci, et, pour y parvenir, prescrivait, dans un délai limité au 1^{er} janvier 1986, la passage de tous les agents des archives sous l'autorité des responsables de chacune des collectivités concernées (maire, président du conseil général ou du conseil régional). Les innovations essentielles de ces dispositions résidaient à la fois dans la reconnaissance d'une nouvelle catégorie d'archives, les archives régionales (dont la gestion peut être confiée par convention au service d'archives du département chef-lieu de la région), et dans la transformation radicale du statut des archives départementales, jusqu'alors services extérieurs de l'Etat sous l'autorité locale du préfet, et désormais destinées à devenir services départementaux sous l'autorité du président du conseil général. Enfin, voilà peu (28 juillet 1988) paraissait le décret d'application relatif au contrôle scientifique et technique de l'Etat⁶: en confiant ce contrôle, selon l'échelon territorial considéré, au directeur ou aux inspecteurs généraux des Archives de France et aux directeurs des services d'archives départementaux, ce texte réintroduit en fait tout simplement dans le cadre de la décentralisation les principales dispositions en vigueur antérieurement.

Au total, au-delà de toute considération théorique sur les points les plus complexes (position exacte des directeurs de services d'archives départementaux, tout à la fois mandataires de l'Etat et chefs de services départementaux, alors même que toute la philosophie de la décentralisation vise à séparer les deux instances), exception faite aussi de l'absence persistante de tout statut pour le personnel territorial du cadre d'emploi culturel (dont dépendent les archives), la situation institutionnelle nouvelle diffère assez peu de la précédente dans la pratique quotidienne du métier:

³⁷ Décret no 79-1037, art. 5-7.

³⁸ Ibid., art. 8.

³⁹ Ibid., art. 10.

⁴⁰ Loi no 83-663 du 22 juillet 1983, art. 65-68, dans *Nouveaux textes*, p. 17-18. Les passages de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relatifs au domaine culturel (art. 4) sont reproduits à la suite de H. Charnier et G. Moyse, «Les archives dans la décentralisation» *GA*, no 132 (1986), p. 16.

les archives communales étaient déjà totalement sous l'autorité des maires et les archives départementales dépendaient largement déjà des conseils généraux qui leur procuraient dès l'origine la totalité de leur budget de fonctionnement et finançaient leurs équipements dans une proportion au moins égale à 70 %. Autant dire que leur passage sous l'autorité des présidents de conseils généraux vient consacrer une situation de fait, l'Etat continuant à assurer, par la procédure du contrôle, l'uniformisation de gestion souhaitable d'une collectivité à une autre, à quoi se bornait en fait déjà son rôle auparavant.

La seule avancée véritablement nouvelle réside peut-être ici dans le fait que désormais, les départements (voire les régions) ont toute latitude pour décider de l'amélioration des équipements de leurs services d'archives, secteur où, précédemment, l'autorité préfectorale freinait parfois de telles initiatives: ainsi a-t-on pu noter que, dans l'année même qui a suivi le transfert des compétences de l'Etat aux départements, les budgets d'investissement avaient été nettement accrus dans plus du tiers des services d'archives départementaux⁴¹.

Quant aux archives régionales, leur création en tant qu'entités légales est trop récente pour que l'on puisse déjà mesurer la portée réelle de cette innovation: il semble pourtant qu'ici aussi la pratique antérieure de la gestion des documents issus des instances régionales par les soins des services d'archives du département chef-lieu de région se perpétuera par le biais du système des conventions déjà évoqué; telle est en tout cas la tendance qui ressort du fait qu'aucune région n'a encore souhaité créer de service d'archives au sens de la loi de 1983, alors que, deux ans après le transfert des compétences, six régions avaient conclu de telles conventions⁴².

6. Bilan statistique: essor de l'activité archivistique française depuis dix ans

Au terme de cet examen du renouvellement des bases réglementaires de l'archivistique française au cours de la décennie écoulée et des répercussions que l'on en peut mesurer dans les principaux secteurs d'activité du métier, quel bilan dresser?

Le cadre légal

La première constatation est celle d'un élargissement considérable du champ d'intervention ouvert désormais très officiellement aux archivistes: la définition très (trop?) généreuse des documents d'archives donnée par la loi de 1979 d'un côté, le balisage très large établi par le même texte pour délimiter le caractère public de ces mêmes documents en second lieu, enfin les mesures précises prévues pour donner prise sur les

archives privées, tout cela place dans les mains des archivistes une panoplie légale à peu près universelle pour leur permettre de parvenir à leurs fins premières, c'est-à-dire la collecte des éléments les plus étendus du patrimoine documentaire français ancien et récent. Parmi les exemples cités plus haut en ce domaine, rappelons seulement ici comme particulièrement révélateurs de cette ouverture du domaine archivistique, l'attention soutenue portée par notre profession aux «nouvelles archives» et le succès de plus en plus marqué de la collecte des archives ministérielles, tous domaines où, voilà dix ou vingt ans, les archivistes français étaient peu présents.

A l'autre bout de la chaîne, pour permettre à ces mêmes archivistes de réaliser leurs fins dernières, c'est-à-dire la communication à tout public des documents ainsi sauvegardés, il s'avère, on l'a dit, que la législation de 1979, combinée avec certains textes parallèles de 1978, institue des règles correctement équilibrées, qui parviennent à satisfaire à la fois le souci légitime de discrétion éprouvé par l'Etat et les particuliers, et le désir louable de connaissance manifesté par les administrés et les historiens.

Les moyens pratiques

Reste à savoir si, pour permettre à cette réglementation d'être réellement bien appliquée, des mesures concrètes suffisantes sont venues aider à la gestion courante des archives ainsi définies, collectées et communicables. On a dit plus haut l'effort de normalisation technique entrepris et récemment accéléré pour mettre les praticiens que nous sommes à même de traiter dans des délais raisonnables et selon des modalités claires et simples les masses d'archives contemporaines, dont le flux ne cesse de grossir à l'entrée des différents dépôts. On a dit aussi comment la décentralisation, ultime grande innovation législative à avoir touché le monde archivistique français, avait au moins permis une sensible accélération de la campagne de modernisation des équipements archivistiques. Du reste, les chiffres parlent d'eux-mêmes: pour nous limiter à la période 1971-1987, où les statistiques sont facilement accessibles⁴³, il apparaît que, si, de 1971 à 1983, 34 bâtiments nouveaux d'archives territoriales ont été réalisés (soit entre deux et trois par an), le nombre de 24, auquel on aboutit pour les cinq années suivantes (les premières où la décentralisation pouvait avoir des répercussions), indique un doublement de la moyenne annuelle.

⁴¹ Enquête de l'Association des archivistes français évoquée dans *GA*, no 142-143 (1988), p. 78-79 et 87.

⁴² *Rapport sur l'activité de la Direction des Archives de France en 1987*, Paris, 1988, p. 6.

⁴³ Toutes les constatations chiffrées qui suivent sont le reflet de statistiques dressées à partir des données fournies par les *Rapports d'activité* annuels successifs de la Direction des Archives de France (versions originales et abrégées).

Peut-on, pour la même période 1971–1987, prendre la mesure de l'évolution concomitante des tâches dans les deux grands secteurs d'activité que l'on vient de caractériser comme éminemment bénéficiaires de la dilatation archivistique provoquée par la loi de 1979, à savoir la collecte et la communication ?

Éléments statistiques

Les données statistiques globales relatives aux principaux services d'archives français (Archives nationales et départementales) indiquent tout d'abord, pour l'accroissement des fonds et collections, une hausse spectaculaire dès 1978 correspondant à l'ouverture de la première unité définitive de conservation à grande capacité du Centre des archives contemporaines à Fontainebleau. Deux ans avant les effets prévisibles de la loi de 1979, dont l'application, réglée par décrets à la fin de l'année seulement, ne pouvait réellement intervenir qu'à partir de 1980. De 1971 à 1977, en effet, ces accroissements variaient, bon an mal an, entre 41,5 et 49,5 kml, sans suivre une progression continue du reste, ce qui donne une moyenne annuelle de l'ordre de 45 kml : or, à partir de 1978, ces mêmes accroissements annuels évoluent entre 56 et plus de 66 kml (toujours aussi irrégulièrement), soit une moyenne annuelle de 62,5 kml, supérieure de plus de 38 % à la précédente.

Que disent ces mêmes statistiques en matière de communication des documents ? D'un bout à l'autre de la période, bien sûr, la tendance générale, Archives nationales et départementales confondues, est à la hausse, et selon un taux total qui tourne autour de 150 %, un peu moins pour le nombre annuel des lecteurs accueillis (de 49 500 à plus de 122 000), et nettement plus pour celui des documents consultés (de 879 000 à 2 260 000). Ce phénomène de hausse générale ne se répartit toutefois pas également sur l'ensemble de la période, et ses fluctuations n'affectent pas toujours dans le même sens le secteur national et le secteur départemental. Quoi qu'il en soit, ces discordances restent mineures et n'influent guère sur la courbe de croissance générale du nombre annuel des lecteurs reçus dans l'ensemble des services nationaux et départementaux. Cette croissance se répartit du reste à peu près également avant et après 1979 : de 1971 à 1979 comme de 1979 à 1987, la hausse annuelle moyenne, tous secteurs confondus, fut de l'ordre de 7 % (de 49 500 lecteurs en 1971 à près de 79 000 en 1979 et plus de 122 000 en 1987). C'est toutefois en 1980 que le taux de croissance annuel du nombre des lecteurs atteint son maximum, dépassant 18 %.

Pour ce qui est, précisément, du nombre annuel des documents communiqués, les discordances relevées plus haut entre les évolutions comparées des Archives nationales et des archives départementales paraissent plus accentuées encore. D'un côté, la courbe globale

ascendante des Archives nationales est très tourmentée dans le détail, avec des fluctuations fort irrégulières jusqu'en 1980 (entre 114 000 et 174 000 documents communiqués), puis une hausse spectaculaire de 20 % en 1981, et encore de 14 % en 1982 (respectivement près de 205 000 et 233 000 documents communiqués), ensuite, de 1983 à 1986, une chute régulière, de 25 % au total, ramenant les chiffres à leur niveau de 1979, pour finir sur une légère remontée en 1987 (de 177 000 à 180 000 documents communiqués). La courbe des archives départementales, quant à elle, manifeste d'abord, jusqu'en 1977, une alternance de hauts et de bas (entre 706 000 et 825 000 documents communiqués), pour prendre en 1978 (soit deux ans plus tôt que les Archives nationales) en essor continu, lui, jusqu'en 1987 (de près de 842 000 à plus de 2 079 000 documents communiqués) et marqué par des hausses extrêmes de 25 % en 1980 et 16 % en 1981, plus étalée ensuite. On le constate, quelles que soient les disparités de l'évolution comparée du nombre des documents communiqués annuellement par les Archives nationales et les archives départementales, un fait se retrouve dans les deux secteurs, la croissance exceptionnelle de ce nombre au tout début des années 80 : il est difficile de ne pas y voir une répercussion du renouvellement réglementaire de 1979, encore que cette répercussion ne soit sans aucun doute en rien comparable à celle d'un phénomène tel que la recherche généalogique et familiale, dont le développement extraordinaire depuis plusieurs années est assurément ici le premier responsable du gonflement des statistiques (au moins pour les archives départementales, où ce type de recherche est de loin majoritaire), sans que la loi de 1979 y soit directement pour quelque chose ; la même remarque vaut évidemment aussi pour les statistiques des lecteurs, évoquées précédemment. Toujours est-il que 1979 marque bien un tournant dans ces statistiques : il n'est, pour s'en convaincre, que de comparer les taux d'accroissement globaux pour chacune des deux phases : de 1971 à 1979, le nombre des documents communiqués annuellement dans les deux secteurs a cru de plus de 26 % (passant de 879 000 à 1 108 000), soit un taux moyen annuel de croissance de plus de 3 %, alors que, de 1979 à 1987, ce même nombre a été plus que doublé (passant de 1 108 000 à 2 259 000), ce qui donne un taux moyen d'accroissement annuel de plus de 13 %.

Dans le même sens irait l'examen d'un dernier chiffre, celui de l'évolution du nombre des instruments de recherche publiés annuellement par les mêmes services d'archives, Archives nationales et archives départementales. Ici, c'est l'année 1977 qui marque une accélération, puisque, de 1971 à 1976, la moyenne des publications annuelles était de 19, alors que de 1977 à 1987 elle monte à 37, traduisant un doublement de leur rythme.

Ainsi, d'où que l'on considère l'activité des services d'archives français, en amont, avec la collecte, comme en aval, avec la communication, sans omettre l'étape intermédiaire du classement dont résultent les instruments de recherche, un indéniable gonflement des tâches se manifeste au tournant des années 1970 aux années 1980: la question reste aujourd'hui encore posée de savoir si les infléchissements institutionnels tout récents engendrés par la décentralisation administrative de 1983 sont de nature à procurer les moyens matériels et humains suffisants pour faire face à cet accroissement spectaculaire, tout à la fois cause et conséquence de la modernisation de la réglementation archivistique française entreprise voilà dix ans.

Die neue französische Gesetzgebung und die Archive: praktische Erfahrungen eines Jahrzehnts

(Zusammenfassung)

In den Jahren 1978 und 1979 haben drei Gesetze (insbesondere jenes vom 3. Januar 1979) und zahlreiche Ausführungsbestimmungen dazu die gesetzlichen Grundlagen der französischen Archivwelt grundsätzlich erneuert: eine erweiterte Definition dessen, was Archivgut darstellt, und eine Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten der Archivare, sowohl im öffentlichen Bereich als auch für die Sicherung privater Archive von historischem Interesse; eine Liberalisierung und vor allem eine Klärung der Vorschriften für die Einsichtnahme in Dokumente. Seither ist ein beträchtlicher, fortschreitender Aufschwung der verschiedenen französischen Archive festzustellen, sowohl der nationalen als auch der territorialen: der durchschnittliche jährliche Zuwachs von Schriftgut stieg um mehr als 38 % seit 1978 für die «Archives nationales» und seit 1981 im gleichen Masse für die «Archives départementales»; zudem eine fortwährende Steigerung der Zahl der Benutzer seit 1977, insbesondere im Jahr 1980, als man ein Wachstum von mehr als 18 % verzeichnen konnte; seit 1979 schliesslich eine Verdoppelung zu Einsichtnahme freigegebenen Dokumente.

Um dieses Wachstum, das sowohl das Schriftgut auf der einen Seite als auch die Benutzung auf der anderen Seite umfasst, zu meistern, haben die französischen Archivare vertiefte Überlegungen angestellt über die empfindlichen Aspekte der Behandlung von Schriftgut (insbesondere des «neuen Archivgutes» und der mit der Informatik zusammenhängenden Probleme). Sie verfügen dazu, in vermehrtem Masse, seit mehreren Jahren über moderne Richtlinien für die Bewertung und die Ordnung von Schriftgut und stellen der Forschung ein – verglichen mit der Situation vor zehn Jahren – bedeutend grösseres Instru-

mentarium zur Verfügung. Was das Problem der materiellen und personellen Mittel anbelangt, die notwendig sind, um alle diese Aufgaben zu erfüllen, so scheint die administrative Dezentralisierung der Archive seit 1983 eine Trumpfkarte darzustellen, zumindest für die territorialen Archive, die in erster Linie von diesen Massnahmen betroffen sind.

Archivgesetzgebung in der Bundesrepublik – Wunsch und Wirklichkeit¹

Hartmut Weber

Archivgesetze sind in der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren auch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Sie treten als bereichsspezifische Datenschutzregelungen an die Stelle der allgemeinen Datenschutzgesetze. In die Gesetzgebung sind die älteren Bemühungen um Archivalienschutz auch im vorarchivischen Bereich und die Interessen der Archivare an einer gesetzlichen Beschreibung ihrer aufgabenbezogenen Fachkompetenz eingeflossen. Die bisher vorliegenden Beispiele, das baden-württembergische Landesarchivgesetz von 1987 und das Bundesarchivgesetz von 1988, lassen eine positive Entwicklung zu fachlich befriedigenden und zukunftsweisenden Regelungen erkennen.

En Allemagne fédérale, la réglementation archivistique est devenue indispensable aussi pour des raisons de droit constitutionnel. Elle complète les lois sur la protection des données dans le domaine spécifique des archives. Dans ces textes légaux, il a été tenu compte des efforts plus anciens en vue de protéger les documents au stade du préarchivage, ainsi que de l'intérêt porté par les archivistes à une définition légale du champ d'application de leurs compétences. Les textes aujourd'hui en vigueur – la loi sur les archives du Land de Bade-Wurtemberg de 1987, ainsi que la loi fédérale sur les archives de 1988 – laissent augurer d'un développement positif, satisfaisant et prometteur de la législation professionnelle.

Nella Germania federale, l'elaborazione di una normativa concernente gli archivi è diventata un'esigenza ormai improrogabile anche per motivi costituzionali. Questa normativa completa le leggi sulla protezione dei dati nel campo specifico degli archivi. Nei testi di legge già varati si è tenuto conto degli sforzi già profusi a favore della salvaguardia dei documenti trovatisi in un'area di prearchiviazione, nonché dell'esigenza degli archivisti di veder definite legalmente le loro specifiche competenze. Le normative attualmente in vigore, ossia la Legge sugli archivi del Land del Baden-Württemberg del 1987 e la Legge federale sugli archivi del 1988, lasciano sperare uno sviluppo positivo, soddisfacente sotto il profilo professionale e coerente con le esigenze del domani.

¹ Abkürzungen BArchG = Bundesarchivgesetz, LArchG = Landesarchivgesetz Baden-Württemberg

1. Wurzeln der Archivgesetze

Im Sommer 1987 trat in der Bundesrepublik mit dem baden-württembergischen Landesarchivgesetz das erste Archivgesetz neuer Art in Kraft². Ein halbes Jahr später, im Januar 1988, folgte das Bundesarchivgesetz³. Im August 1988 trat mit der baden-württembergischen Archivbenutzungsordnung die erste Rechtsverordnung in diesem Bereich in Kraft⁴ und schliesslich legten die kommunalen Landesverbände um dieselbe Zeit den Städten, Gemeinden und Landkreisen Satzungsmuster und Regelungsvorschläge für eine kommunale Archivordnung und eine Dienst-anweisung vor⁵. Auch wenn entsprechende Regelungen für die anderen Bundesländer derzeit noch vor oder in der parlamentarischen Beratung stehen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine Zwischenbilanz ziehen, in die die geschilderten Rechtsquellen, das Umfeld ihrer Entstehung, aber auch schon erste Erfahrungen aus der Anwendung einbezogen werden können. Die bereits relativ kompletten Regelungsmuster des Landes Baden-Württemberg gestatten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen des Bundes eine – wenn auch vorläufige – Bestandsaufnahme von Soll und Haben der Archivgesetzgebung.

Die Archivgesetze in der Bundesrepublik sind nicht nur aus einem Wurzelstrang gewachsen. Drei Stränge sind es, die sich in den Regelungen vereinen: Archivalienschutz, Schutz der Persönlichkeitsrechte (populär Datenschutz genannt) und schliesslich ein «berufsethisches» Interesse an aufgabenbezogenen Zuständigkeitsregelungen.

Objekt des Archivalienschutzes waren zunächst in der Diskussion der Deutschen Archivtage der frühen fünfziger Jahre die bereits archivierten Unterlagen, die historischen Archive⁶. Vorschriften zur Bestandsbildung, zum Archivalienschutz im vorarchivischen Bereich, sucht man in den frühen Gesetzesentwürfen vergebens. Die Zusammenarbeit zwischen den abliefernden Stellen und den Archiven war in Verwaltungsvorschriften und Erlassen geregelt. Wohl auch unter dem Eindruck der Datenschutzdiskussion und der zunehmenden Bedeutung der zeitgeschichtlichen Forschung bei der Archivbenutzung bezog man im letzten Jahrzehnt auch den vorarchivischen Bereich in den Schutzgedanken ein. Die potentiell archivwürdigen Unterlagen, die Geschichtsquellen von morgen, mussten bereits vor der Archivierung gegen Vernachlässigung, Zersplitterung oder Vernichtung geschützt werden.

Der mächtigste Wurzelstrang der Archivgesetze ist aber zweifellos im Regelungsbedarf zum Schutz der Persönlichkeitsrechte zu sehen. Seit Ende der siebziger Jahre drohten die Datenschutzgesetze, mehr noch die aus ihnen abgeleiteten Reaktionen und Überreak-

tionen der ablieferungspflichtigen Stellen (und einzelner Archive) und die auf Weiterentwicklung gerichteten rechtspolitischen Forderungen des Datenschutzes die Archive nahezu einzukreisen⁷. Die vom Datenschutz geforderten Archivgesetze erschienen damals als Überlebensfrage im ureigenen Interesse der Archive geboten. Dann aber trat mit dem sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 ein Ereignis ein, das Archivgesetze auch aus verfassungsrechtlichen Gründen unverzichtbar machte: Das höchste Gericht der Bundesrepublik stellte Leitsätze zum «informationellen Selbstbestimmungsrecht» auf⁸. Vereinfacht ausgedrückt besagten diese folgendes:

1. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht als verfassungsmässiges Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.
2. Einschränkungen dieses Rechts auf «informationelle Selbstbestimmung» sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsmässigen gesetzlichen Grundlage, die unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auch Vorkehrungen trifft, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.

Die öffentlichen Archive sahen sich durch diese Leitsätze plötzlich nicht mehr als nutzbare Anstalten im Rahmen der Leistungsverwaltung, sondern als Teil der Eingriffsverwaltung: durch die Archivierung (auch) personenbezogener Unterlagen und erst recht durch die Bereitstellung dieser Unterlagen für Forschung und andere Interessierte wird massiv in das Recht des Bürgers eingegriffen, selbst über die Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Die dritte Wurzel bildet schliesslich das berufsständische oder etwas weiter gefasst das berufsethische Interesse der Archive an einer gesetzlichen Be-

² Neuer Art deshalb, da dieses Gesetz das einzige in der Bundesrepublik bestehende Archivgesetz, das baden-württembergische Archivgliederungsgesetz von 1974 (ein Organisationsgesetz) ablöste. Zum LArchG Gregor RICHTER, «Das baden-württembergische LArchG vom 27. Juli 1987. Einführung und Textabdruck» *Der Archivar*, 41, 1988, Sp. 385 ff.

³ OLDENHAGE, Klaus, «Bemerkungen zum Bundesarchivgesetz» *Der Archivar*, 41, 1988, Sp. 477 ff. (mit Textabdruck).

⁴ *Gesetzblatt für Baden-Württemberg*, 1988, Nr. 14, S. 250 ff.

⁵ SPECKER, Hans Eugen, (Einführung) «Archivordnung und Dienst-anweisung für das kommunale Archivwesen in Baden-Württemberg. Satzungsmuster und Regelungsvorschläge der Kommunalen Landesverbände» *Der Archivar*, 42, 1989, Sp. 61 ff.

⁶ Zur Entwicklung des Archivalienschutzes Hartmut WEBER, «Datenschutz und Archivalienschutz in der Bundesrepublik Deutschland» *SCRINIUM. Zeitschrift des Verbandes österreichischer Archivare*, 31, 1984, S. 12 ff.

⁷ ders. «Datenschutz und Archive in der Bundesrepublik Deutschland» *Mitteilungen der Vereinigung Schweizerischer Archivare*, 36, 1984, S. 7 ff.

⁸ GALLWAS, Hans-Ulrich. «Datenschutz und historische Forschung in verfassungsrechtlicher Sicht» in: *Datenschutz und Forschungsfreiheit. Die Archivgesetzgebung des Bundes auf dem Prüfstand*. München, 1986, S. 37 ff.

schreibung der bisher nur durch Verwaltungsübung gewachsenen und unter Umständen auch hin und wieder in Frage gestellten Kompetenz und Zuständigkeit⁹. Das Archiv sollte eine rechtlich eigenständige Position erhalten, der Archivar sollte in die Lage versetzt werden, in Fachfragen unabhängig von fachfremden Weisungen zu entscheiden. Eine gesetzliche Regelung erschien geeignet, die Archivtätigkeit aufzuwerten und sie in Verwaltung und Öffentlichkeit transparenter zu machen. Insofern kann man in der Archivgesetzgebung ein Stück wirksamer archivischer Öffentlichkeitsarbeit erblicken: alle Ressorts und selbst das Parlament müssen sich (eventuell erstmals) intensiv mit dem Archivwesen beschäftigen, was zwangsläufig auch seinen Niederschlag in den Medien findet.

2. Erwartungen

Die Erwartungen der Archive an die Archivgesetzgebung ergaben sich aus deren Genesis. Man war bestrebt, unbestreitbare gesetzliche Grundlagen für die Archivarbeit zu erhalten, wobei die Richtschnur im ganzen der *status quo* war. Insbesondere erwartete man neben einer umfassenden gesetzlichen Beschreibung der Aufgaben und der Kompetenz klare und praktikable Regelungen für die Übernahme von archivwürdigen Unterlagen, Regelungen für den Schutz des Archivguts und der potentiell archivwürdigen Unterlagen im vorarchivischen Bereich sowie klare und praktikable Regelungen für die Nutzung von Archivgut. In einigen Punkten erhoffte man, den *status quo* zu verbessern durch Befugnisse zur Übernahme von Unterlagen, die bisher durch besondere Geheimhaltungsvorschriften nicht ins Archiv gelangen konnten, oder durch Regelungen für das nicht-staatliche öffentliche Archivgut und, soweit rechtlich möglich, auch für das Archivgut Privater.

Der Datenschutz erwartete allgemein Regelungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte. Der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht sollte möglichst begrenzt werden, nur das Erforderliche auch gestattet sein. Auch er erwartete klar definierte Aufgaben, klare Legaldefinitionen. Insbesondere erwartete der Datenschutz Regelungen zur Wahrung schutzwürdiger Belange bei der Übernahme und bei der Nutzung von Archivgut. In diesem Zusammenhang wurde das Reizwort «Anonymisierung» in die Diskussion geworfen.

War damit auf der Bühne der Erwartungen und Hoffnungen schon der Dialog im Zweipersonenstück eröffnet, weitete sich die Aufführung bald zum Dreieckverhältnis, indem die Erwartungen der historischen Forschung hinzutraten. Die Erwartungen waren jedoch, soweit sie von Historikern vorgetragen wur-

den, die nicht zugleich Archivare waren, in der Regel eher Befürchtungen. Man befürchtete eine Verschlechterung des Zugangs zu den Quellen durch die Archivgesetze. Dass die Archivare, die ohnehin zuviel vernichteten, nun noch mehr vernichten würden, oder dass die Archivare bei der Bewertung inkompetent sein könnten. Die Diskussion der Historiker reduzierte sich zunehmend auf die Anonymisierungsfrage¹⁰.

Ungehinderte wissenschaftliche Forschung auch in Bezug auf personenbezogene Unterlagen lautete positiv gewendet die eine Erwartung der Historiker, Verzicht auf jede Art von Anonymisierung personenbezogener Angaben die andere, sieht man von einzelnen überzogenen Forderungen wie nach Installation eines der Forschung verpflichteten Archivbeauftragten, nach einem totalen Kassationsverbot oder nach der Einrichtung von Bewertungsbeiräten bei den Archiven ab.

3. Geltungsbereich und Regelungsinhalte

Bund und Länder

Das Archivwesen ist in der Bundesrepublik trotz der genannten rechtlichen Vorgaben und Sachzwänge bisher keineswegs flächendeckend gesetzlich geregelt. Im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik kann sich der Geltungsbereich des Bundesarchivgesetzes nur auf das Archivgut des Bundes beziehen. Dies ist zum einen das Archivgut, das bei den zentralen Verfassungsorganen und den obersten Bundesbehörden entstanden ist und im Bundesarchiv verwahrt wird, zum anderen das Archivgut der nachgeordneten Stellen des Bundes mit nur regionaler Zuständigkeit, die traditionell und nun auch aufgrund einer Rechtsnorm zum Vorteil der landesgeschichtlichen Forschung an das jeweils zuständige Sprengelarchiv der Länder abgeben. Der Bundesgesetzgeber ist ausserdem für archivspezifische Offenbarungsregelungen bei Rechtsvorschriften des Bundes zur Geheimhaltung zuständig – der Landesgesetzgeber für die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften. Die Länder haben ihr Archivwesen jeweils in gesonderten Archivgesetzen zu regeln, die auch den Selbstverwaltungsbereich, insbesondere das kommunale Archivwesen in die Regelungen einbeziehen können. So umfasst der Geltungsbereich des baden-württembergischen Archivgesetzes das bei den Behörden, Gerich-

⁹ so auch Klaus OLDENHAGE, «Archive im Konflikt zwischen Forschungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz» *Datenschutz und Forschungsfreiheit* (s. Anm. 8), S. 11.

¹⁰ So in den öffentlichen Anhörungen sowohl zum BArchG als auch zum LArchG; – die Problematik aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet Datenschutz und Forschungsfreiheit (s. Anm. 8) passim.

ten und sonstigen Stellen des Landes erwachsene Archivgut, das Archivgut der Kommunen, der Städte, Gemeinden und Landkreise und das Archivgut der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Über eine Regelung, die das Landesarchivgesetz mit dem Landesdenkmalschutzgesetz verzahnt, ist selbst das Archivgut Privater vom Gesetz berührt. In Baden-Württemberg kann man demnach von einer für dieses Land flächendeckenden Regelung sprechen.

Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben

Die Archivgesetze sind zugleich Datenschutzgesetze für das Archivwesen und treten insoweit als *lex specialis* an die Stelle dieser allgemeinen Gesetze. Nach den Datenschutzgesetzen ist Datenverarbeitung dann erlaubt, wenn sie zur rechtmässigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Konsequenterweise muss in einem Archivgesetz dargestellt werden, was zu den Aufgaben eines Archivs gehört. Nach dem LArchG erfassen Archive die Unterlagen bei den Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes. Sofern diese Unterlagen bleibenden Wert haben, werden sie als Archivgut verwahrt, erhalten, erschlossen und allgemein nutzbar gemacht. Dies sind die Pflichtaufgaben der Staatsarchive in Baden-Württemberg. Darüber hinaus *können* die Archive in Fragen der Schriftgutverwaltung beraten und sie *können* Archivgut anderer Stellen und Privater erfassen, verwahren, erschliessen und allgemein nutzbar machen sowie diese bei den genannten Tätigkeiten unterstützen, sofern daran ein öffentliches Interesse besteht. Die Aufgaben sind hier also in Pflichtaufgaben und freiwillig wahrzunehmende Aufgaben unterschieden. Zu den letzteren gehört aus Gründen der bei solchen Gesetzgebungsvorhaben geforderten Kostenneutralität auch die Ergänzungsdokumentation, die Archivierung von Privatarchiven unter Eigentumsvorbehalt und der ganze Bereich der Archivpflege. Im BArchG ist zusätzlich die Aufgabe der wissenschaftlichen Verwertung des Archivguts gesetzlich fixiert. Diese Aufgabe sieht man in Baden-Württemberg, soweit sie durch Archive erledigt werden muss, durch den Begriff «erschliessen» hinreichend abgedeckt.

Archivgut – Übernahme und Bewertung

Die Aufgabenbeschreibung enthält bereits Hinweise darauf, dass zwei zentrale Begriffe, nämlich «Archivgut» und «bleibender Wert» durch Legaldefinitionen erläutert werden müssen. Der Archivgutbegriff ist in beiden Gesetzen umfassend definiert und umfasst alle traditionellen Archivalienarten wie auch die heute bekannten und künftigen neuen Medien. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die datenschutzrechtlich relevante Unterscheidung von

Dateien (seien sie maschinenlesbar oder manuell geführt) und nicht dateimässig organisierten Unterlagen im Archivgesetz nicht mehr relevant ist. Alle Unterlagen werden von diesen Gesetzen gleich behandelt – eine Konsequenz, die sich rechtlich aus dem genannten «Volkszählungsurteil» ergibt und die zur Praktikabilität der Bestimmungen im Archivaltag beiträgt. Der Begriff «bleibender Wert» substituiert den unter Archivaren bisher eher gängigen Begriff «archivwürdig» und umfasst die rechtlichen Aspekte wie die historischen.

Von zentraler Bedeutung sind die Regelungen zur Übernahme von Archivgut. Die Behörden, Gerichte, und sonstigen Stellen haben dem Archiv alle Unterlagen anzubieten, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigen, das heisst, in der Regel nach Ablauf der festgelegten Aufbewahrungsfristen. Im LArchG wird zusätzlich bestimmt – ein Geschenk des Landtags an die Archivverwaltung¹¹ –, dass die Unterlagen spätestens dreissig Jahre nach Entstehung anzubieten sind, sofern die obersten Landesbehörden (Ministerien) für ihren Bereich keine längeren Fristen festlegen. Diese Regelung wird man jedoch nicht allzu wörtlich nehmen dürfen sondern nach bisherigem Muster eines mehrjährigen Ausscheidungsturnus zu praktikablen Lösungen kommen müssen, wobei das Archiv generell wie auch im Einzelfall ablieferungsunwilligen Stellen gegenüber durch die gesetzte Frist in einer starken Position ist.

Für die Feststellung des bleibenden Wertes von Archivgut ist, soweit sich dieser nicht aus Vorschriften zur dauernden Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen ergibt, ausschliesslich das Archiv zuständig. Es entscheidet im Benehmen mit der abgebenden Stelle, das heisst, es kann diese in die Pflicht nehmen und Entscheidungshilfe verlangen.

Schutz vor Vernichtung und Zersplitterung

Dem Schutz von Archivgut vor Vernichtung und Zersplitterung im vorarchivischen Bereich dient die Regelung, wonach alle Unterlagen anzubieten sind, und die ausdrückliche Bestimmung, dass ohne Zustimmung des Archivs nichts vernichtet werden darf. Die ausgesonderten Unterlagen staatlicher Stellen sind den Staatsarchiven zu übergeben, können aber mit Zustimmung der Landesarchivdirektion auch einem anderen öffentlichen Archiv übergeben werden (die Unterlagen der Landkreise, gemischt staatlich-kommunaler Behörden, sollen sogar an die Kreisarchive gelangen). Für kommunale Unterlagen sind die Stadt-, Gemeinde- oder Kreisarchive zuständig,

¹¹ zur Beratung des Gesetzes Gregor RICHTER, «Die parlamentarische Behandlung des baden-württembergischen Landesarchivgesetzes vom 27. Juli 1987» *Aus der Arbeit der Archive. Festschrift für Hans Booms* (erscheint demnächst).

für die die Archivierung als originäre Selbstverwaltungsaufgabe angesehen wird. Die Körperschaften, Anstalten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen, bisher kaum jemals mit dem Gedanken einer Archivierung ihres Schriftguts konfrontiert, haben die Wahl, eigene Archive einzurichten, sich an einer entsprechenden Gemeinschaftseinrichtung zu beteiligen, wie sie derzeit schon im Wirtschaftsarchiv Baden-Württemberg besteht, oder an ein Kommunal- oder Staatsarchiv abzugeben. An die Qualität der nichtstaatlichen Archive (mit Ausnahme der Kommunalarchive) sind Mindestanforderungen gestellt, die festzustellen, die Landesarchivdirektion den gesetzlichen Auftrag hat. Somit sind für den Schutz des öffentlichen Archivguts im Lande flächendeckend umfassende Vorkehrungen getroffen. Der Schutz des Archivguts, das sich im privaten Besitz befindet, war bereits durch das Landesdenkmalschutzgesetz mit seinen Verfügungsbeschränkungen und Eingriffsrechten in vorbildlicher Weise gewährleistet¹². Das Archivgesetz brachte in diesem Bereich eine wichtige Verbesserung, indem es die Landesarchivdirektion als Landesoberbehörde für den Denkmalschutz im Archivwesen bestimmt und damit Amtskompetenz und Fachkompetenz zur Kongruenz brachte.

Archivierte Unterlagen sind durch die erforderlichen technischen und organisatorischen Massnahmen vor unbefugter Nutzung, vor Beschädigung oder Vernichtung zu schützen. In Verbindung mit der Pflichtaufgabe zur Erhaltung von Archivgut kann man aus dieser Bestimmung die gesetzliche Pflicht zum fachgerechten Archivzweckbau, zur Originalerhaltung durch wirkungsvolle Massnahmen der Restaurierung und Konservierung sowie zur Schutz- und Erhaltungsverfilmung ableiten.

Recht auf Auskunft und Nutzung

Datenschutzrechtlich motiviert ist das aus diesem Rechtsbereich übernommene Auskunftsrecht des Betroffenen. Jedermann hat ein Recht darauf, Auskunft zu den zu seiner Person im Archiv verwahrten Daten zu verlangen. Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands kann das Archiv wahlweise Auskunft erteilen oder Akteneinsicht gewähren. Der datenschutzrechtliche Lösungsanspruch bei unrichtigen Daten wird weitgehend durch ein Recht auf Gegendarstellung kompensiert, der dem Presserecht nachgebildet ist. Ein Beweis der behaupteten Tatsachen muss dabei nicht erbracht werden, die Archive haben keinerlei Prüfungspflicht. Die Gegendarstellung, die auch von Hinterbliebenen verlangt werden kann, wird mit einem entsprechenden Vermerk zum Archivgut genommen. – In der eineinhalbjährigen Anwendungszeit des Gesetzes ist kein Ersuchen auf Auskunft oder Gegendarstellung bekannt geworden.

Die Nutzungsregelungen der Archivgesetze stellen erstmals auch in Deutschland ein Recht auf Nutzung fest und erfüllen damit eine Forderung, die bereits beim Deutschen Archivtag 1907 in Karlsruhe aufgestellt wurde. Nach modernem Rechtsverständnis werden die Archive damit nicht nur zur Duldung der Nutzung verpflichtet, sie haben auch die leistungrechtliche Dimension dieser neuen Freiheit zu berücksichtigen und damit die Nutzung aktiv zu fördern¹³. Im LArchG wird das beim Bund an dieser Stelle weiter nicht begrenzte Recht dadurch beschränkt, dass der Nutzer ein berechtigtes Interesse an der Nutzung glaubhaft machen muss, das heisst, wie bisher einen Antrag mit Angabe des Themas und des Nutzungszwecks ausfüllen muss. Dieses Recht auf Nutzung gilt übrigens auch gegenüber den Archiven der Körperschaften und gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen. Allein bei Kommunalarchiven hat der Gesetzgeber mit Rücksicht auf den ausgeprägten Selbstverwaltungsgedanken eine Ausnahme gemacht: sie müssen ihr Archivgut nicht nutzen lassen, aber sie sollen. Unter dem Einfluss der Kommunalarchivare geht jedoch auch die von den kommunalen Landesverbänden vorgeschlagene Mustersatzung von einer Verpflichtung aus, das Archivgut nutzbar zu machen.

Forschungsinteresse und Persönlichkeitsschutz

Die Nutzungsbestimmungen sind ein Gebäude von Regeln, Ausnahmen und Ausnahmen von diesen Ausnahmen. Vereinfacht dargestellt müssen Sperrfristen vor der Nutzung abgewartet werden. Diese Sperrfristen sind nach dem Grad der Sensibilität des Archivguts abgestuft. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen verlängert oder verkürzt werden. Unabhängig von Sperrfristen kann das Archiv im Rahmen seines Ermessens die Nutzung unter gesetzlich genannten Gründen versagen oder einschränken. Dies klingt alles sehr kompliziert, und ist es auch. Werden hier doch dem Archivar Kriterien für eine Abwägung von Rechtsgütern an die Hand gegeben, die zu einem Ausgleich zwischen den Grundrechten der Menschenwürde («informationelles Selbstbestimmungsrecht») und der Forschungsfreiheit führen soll. Einfach zu handhabende Regelungen wären im Ergebnis zugleich restriktiv gewesen: Man hätte die Sperrfristen festlegen und die zum Vorteil ernsthafter Forschung vorgesehenen Ausnahmen weglassen müssen.

¹² MAURER, Hans-Martin. «Archive im Schutz des Denkmalrechts» *Der Archivar*, 33, 1980, Sp. 169 ff., – ausführlicher zur baden-württembergischen Regelung ders., «Das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz und die Archivpflege» *Der Archivar*, 25, 1972, Sp. 357 ff.

¹³ GALLWAS (s. Anm. 8), S. 41.

Das Gesetz mit den liberaleren Nutzungsregelungen ist zweifellos das LArchG. Das wird an den Sperrfristen, die sich von denen des Bundes unterscheiden, besonders augenfällig. Die allgemeine Sperrfrist beträgt in beiden Fällen 30 Jahre seit Entstehen der Unterlagen, ein Zeitpunkt, der sich von einem pragmatischen Ansatz her nach dem jüngsten Schriftstück oder dem letzten Eintrag (Registraturverfügungen ausgenommen) richtet. Bei personenbezogenen Unterlagen bezieht sich die Sperrfrist auf das Todesjahr und trägt damit der Rechtsauffassung Rechnung, dass der Schutz der Menschenwürde auch eine gewisse Zeit über den Tod hinaus fortwirkt. Diese Sperrfrist beträgt beim Bund 30 Jahre, in Baden-Württemberg 10 Jahre unter voller Ausschöpfung eines entsprechenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenterweise beträgt die Sperrfrist in den Fällen, in denen der Todestag nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand feststellbar wäre, beim Bund 110 Jahre, beim Land 90 Jahre. Unterlagen, die Geheimhaltungsbestimmungen unterworfen waren, dürfen beim Bund 80 Jahre nach Entstehung benutzt werden, beim Land 60 Jahre danach. Die genannten Fristen können beim Bund noch um 30 Jahre verlängert werden, beim Land um 20 Jahre.

Diese Situation derart offensichtlicher Abweichungen ist übrigens keinesfalls auf mangelnde Abstimmung der Archivverwaltungen des Bundes und des Landes zurückzuführen. Beide Gesetzesentwürfe gingen mit denselben Fristen in die Parlamente. In der schwierigen Rechtsgüterabwägung zwischen Datenschutz und Forschungsfreiheit entschloss sich der Bundesgesetzgeber zu etwas mehr Datenschutz, der Landesgesetzgeber zu etwas mehr Forschungsfreiheit. Auch an anderen Stellen dieser Nutzungsregelungen liesse sich zeigen, dass man den oft zitierten Interessenkonflikt so und so auflösen kann. So kann bei der Bundesregelung die für vormals durch Geheimhaltungsvorschriften geschützten Unterlagen festgesetzte Schutzfrist von 80 Jahren nicht verkürzt werden, im Land ist es möglich, die mit 60 Jahren ohnehin kürzere Frist für entsprechende Unterlagen weiter abzukürzen. Die übrigen Sperrfristen können beim Bund durch das Bundesarchiv zwar verkürzt werden, doch ist zuvor die Einwilligung der Stelle einzuholen, bei der das Archivgut entstanden ist. Im Land ist in solchen Fällen die Landesarchivdirektion allein kompetent.

Schliesslich sei noch auf eine andere kleine Differenz aufmerksam gemacht, die im LArchG zum Vorteil der Nutzer und der Archivare gelöst ist. Die längeren Sperrfristen gelten beim Bund für Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht. Das LArchG versteht unter personenbezogenem Archivgut solches, das sich *nach seiner Zweckbestimmung* auf eine natürliche Person bezieht. Im LArchG ist damit be-

reits im Text klargestellt, dass das Kriterium die ursprüngliche Zielsetzung bei der Entstehung der Unterlagen ist, wie dies bei Personalakten, Förderungsakten, Leistungsakten usw. der Fall ist. Ein Aktenband, der um eines Sachproblems willen entstanden ist, wird nach dieser Formulierung nicht zu personenbezogenem Archivgut im Sinne des Gesetzes, auch wenn er personenbezogene Angaben enthält. Das LArchG trägt damit einer formalen Betrachtungsweise Rechnung, die auch eher praktikabel ist. Die Formulierung des Bundes zwingt zu einer materiellen Betrachtungsweise, auch wenn in der amtlichen Begründung darauf hingewiesen wird, dass damit nicht Sachakten gemeint sind, die in unerheblichem Umfang personenbezogene Angaben enthalten. Der Bundesarchivar muss, nimmt er die Bestimmung ernst, auch Sachakten inhaltlich daraufhin prüfen, ob sie etwa in mehr als unerheblichem Umfang personenbezogene Angaben enthalten und muss sie gegebenenfalls sperren. Der Landesarchivar kann Sachakten beruhigt nach Ablauf der allgemeinen Sperrfrist allein aufgrund formaler Kriterien freigeben. Der Bundesrat hat sich vergeblich bemüht, im Beteiligungsverfahren die archivars- und forschungsfreundlichere formale Lösung durchzusetzen, die auch der Präsident des Bundesarchivs in der Anhörung des Innenausschusses forderte¹⁴.

Angesichts dieser materiell unterschiedlichen Regelungen in einem nahezu kongruenten Rechtsbereich könnte man sich mit der Genugtuung beruhigen, dass dieser Zustand ein positives Zeichen von lebendigem Föderalismus sei, wenn – ja wenn der Bund nicht letzten Endes doch am längeren Hebel sitzen würde. Die Länderarchive übernehmen Schriftgut von regional zuständigen nachgeordneten Stellen des Bundes und machen dieses zum Vorteil der landesgeschichtlichen Forschung nutzbar. Weiterhin sind die Staatsarchive der Länder wie auch die Kommunalarchive, Universitätsarchive usw. interessiert, Unterlagen ihrer ablieferungspflichtigen Stellen zu übernehmen und nutzbar zu machen, die bundesrechtlichen Rechtsvorschriften zur Geheimhaltung unterworfen waren wie Steuerakten, Sozialhilfeakten, Unterlagen der Gewerbeaufsicht usw. In beiden Fällen hat der Bundesgesetzgeber die Regelungskompetenz und im Bundesarchivgesetz eine Übergabe an das jeweils zuständige Archiv an die Einhaltung der längeren Fristen gebunden. Diese können aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unmittelbar gelten, so dass der Landesgesetzgeber die Bundesregelungen formal in sein Gesetz übernehmen muss. Die auseinanderklaffenden Fristen werden das Land Baden-Württemberg also dazu zwingen, demnächst das neue Archivgesetz in diesen Teilbereichen zu novellieren.

¹⁴ Ausschussdrucksache 10/112 vom 27.9.1985.

Die Anonymisierungsfrage

Eine epochemachende Regelung der Archivgesetze in Bund und Land ermöglicht nun erstmals die legale Übernahme von Unterlagen, die durch Rechtsvorschriften zur Geheimhaltung geschützt waren und deren Offenbarung, damit auch die Abgabe ans Archiv, bei Strafe untersagt war. Nach neuer Rechtslage haben die ablieferungspflichtigen Stellen nun auch Unterlagen, die zum Beispiel der ärztlichen Schweigepflicht, dem Anwaltsgeheimnis, dem Steuergeheimnis oder dem Sozialgeheimnis unterworfen sind, nach Aufgabenerfüllung dem Archiv anzubieten und zu übergeben. Selbstverständlich musste die Befugnis, solche Unterlagen zu archivieren und nutzbar zu machen, mit zusätzlichen rechtlichen Vorkehrungen zum Schutz der hier in besonderem Masse berührten Persönlichkeitsrechte gekoppelt werden. Bereits erwähnt wurde die Regelung, nach der solche Unterlagen einer Sperrfrist von 60 bzw. 80 Jahren unterliegen. Vorkehrungen waren an zwei Stellen zu treffen: an der Nahtstelle zwischen abgebender Stelle und Archiv und an der Schnittstelle zum Benutzer.

Das LArchG sieht bei Unterlagen solcher Art vor, dass die schutzwürdigen Belange durch geeignete Massnahmen berücksichtigt werden. Zu diesen Massnahmen gehört beispielsweise die Verlängerung von Sperrfristen, die Beschränkung der Nutzung innerhalb gewisser Fristen nur auf bestimmte Berufsgruppen oder für bestimmte Zwecke oder aber die Nutzung nur unter der Verpflichtung, bei der Auswertung oder Darstellung zu anonymisieren. Alle Archive sind sich sicher darin einig, dass die letztlich die Quellen verändernde Anonymisierung der Unterlagen selbst nur die *ultima ratio* sein kann und sind aufgerufen, im Einvernehmen mit den abgebenden Stellen nach anderen Wegen zu suchen. Keine Wahl jedoch besteht bei einem ganz engen Bereich von hochsensiblen Unterlagen, nämlich denen, die in Ehe-, Erziehungs- und Drogenberatungsstellen sowie in Beratungsstellen zum Schwangerschaftsabbruch über die dort Ratsuchenden entstanden sind. Diese müssen zwingend anonymisiert werden – eine Regelung, der die Archive – schweren Herzens – schliesslich zustimmen mussten: Der verfassungsmässige Anspruch von Menschen in Not auf Würde und Vertrauensschutz kann nicht ohne weiteres für die Wissenschaft sozialpflichtig gemacht werden¹⁵.

Das Reizwort «Anonymisierung» kommt ein zweites Mal bei der Verkürzung von Sperrfristen vor. Wenn die Landesarchivdirektion zum Vorteil der Forschung Fristen abkürzt, wozu sie ja selbst bei zuvor durch Geheimhaltungsvorschriften geschützten Unterlagen befugt ist, muss sie sicherstellen, dass schutzwürdige Belange durch Anonymisierung oder durch andere Massnahmen angemessen berücksichtigt werden. Die einfachste Massnahme ist hier sicherlich, bei Leben-

den deren Zustimmung einzuholen. Ansonsten ist die Anonymisierung nur eine der Möglichkeiten. Sie könnte allenfalls durch Auskünfte des Archivars aus den Unterlagen oder durch Abgabe anonymisierter Kopien erreicht werden, die den Archiven in aller Regel nicht zuzumuten ist, die Forschung nicht befriedigt und leicht zum Paradoxon gerät, wenn ein Archiv, wie geschehen, auf der Kopie eines bereits edierten Dokuments den Namen Heinrich Himmlers schwärzt. Ausnahmewilligungen zur Einsicht in gesperrte Unterlagen können nur zuverlässigen Forschern im Zusammenhang mit ernsthaften Forschungsprojekten erteilt werden. In der überwiegenden Zahl dieser Fälle wird man durch geeignete Benutzungsaufgaben wie Verpflichtung zur anonymisierten Auswertung oder Darstellung den Schutzzweck erreichen. Bei bedeutenden Forschungsvorhaben, die sonst nicht durchgeführt werden könnten, erlaubt das Gesetz zudem auch die Darstellung in nicht-anonymisierter Form.

Es ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass diese Vorschriften nur für Unterlagen diesseits der Sperrfrist gelten und nur für die angemessene Berücksichtigung schutzwürdiger Belange. Es wird nicht gefordert, personenbezogene Angaben generell durch Anonymisierung zu schützen. Die möglicherweise vorhandenen schutzwürdigen Belange müssen nur angemessen, das heisst im Verhältnis zum Nutzungszweck berücksichtigt werden. Insofern ist dem Archivar hier ein breiter Ermessensspielraum zum Vorteil der zeitgeschichtlichen Forschung eingeräumt. Feststellungen über Personen der Zeitgeschichte oder über Amts- oder Funktionsträger in Ausübung ihres Amtes berühren nach herrschender Auffassung sicherlich keine schutzwürdigen Belange. Einen von der Forschung unterstellten «Täterschutz» geben die Archivgesetze weder in Bund noch im Land her. Sie ermöglichen zu wissenschaftlichen Zwecken den Zugang zu den unveränderten Quellen. Der Archivar ist weder Zensor noch Zerberus. Er muss jedoch seiner Sorgfaltspflicht dadurch nachkommen, dass er den Nutzer durch geeignete Auflagen zur angemessenen Berücksichtigung schutzwürdiger Belange – etwa im Rahmen des «Opferschutzes» – verpflichtet. Die Rechtsfolgen der Verstösse gegen Benutzungsaufgaben hat der Nutzer, nicht das Archiv zu tragen.

¹⁵ zu den Massstäben der Abwägung Hans-Jörg GEIGER, «Das Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsschutz und Wissenschaftsfreiheit in der Sicht des Datenschutzbeauftragten» *Datenschutz und Forschungsfreiheit* (s. Anm. 8), inbes. S. 59.

4. Bilanz

Im ganzen liegen Gesetze vor, die die Position der Archive in Verwaltung und Öffentlichkeit stärken, die den fachlichen Anforderungen Rechnung tragen und unbestreitbare Grundlagen für die Archivtätigkeit bilden, die Rechtsunsicherheiten beseitigen und den Aufgabenkonflikt zwischen Datenschutz und Archivwesen ausgewogen auflösen. Wichtige Regelungen wurden auf dem Gebiet des Archivalienschutzes im archivischen und vorarchivischen Bereich erstmals getroffen. So die Befugnis, durch Geheimnisvorschriften geschützte Unterlagen zu archivieren, so die Einbeziehung der nichtstaatlichen öffentlichen Archive und die Verknüpfung mit dem Denkmalschutz. Bestehende Unstimmigkeiten wie das Auseinanderklaffen der Sperrfristen in Bund und Land können die Anwendung erschweren, bieten aber zugleich die Chance, auf diesem rechtlichen Neuland Erfahrungen mit unterschiedlichen Regelungen zu sammeln.

Die Beurteilung der Archivgesetze durch die Forschung, die von diesen Regelungen zunächst Nachteile befürchtet hatte, ist inzwischen eher positiv, wie dies in einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Ausdruck kam, die der Innenausschuss des Bundestags im Herbst letzten Jahres veranstaltete¹⁶. Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Abwägung zwischen den Belangen des Persönlichkeitsschutzes und den Interessen der Forschung sahen die Sachverständigen eher im bisherigen Mangel an Archivgesetzen in den meisten Bundesländern. Rudolf Morsey, der beim Südwestdeutschen Archivtag 1982 in Göppingen die Behinderungen der Wissenschaft durch den Datenschutz aufzeigte, räumte in seiner Stellungnahme ausdrücklich ein, dass die Archivgesetze eine Änderung der Rechtslage eher zugunsten der Archivbenutzung bewirkt hätten¹⁷.

Für Archive sind Archivgesetze erstrebenswert – aber sie sind nicht das Ziel. Sie müssen ausgefüllt werden. Sie bilden den Rahmen und bieten Chancen, die angestammten Aufgaben nun auch «rechtmässig» und somit reibungsfrei erfüllen zu können und den künftigen neuen Herausforderungen¹⁸ besser gerüstet zu begegnen.

Législation archivistique en Allemagne fédérale

(Résumé)

En Allemagne fédérale, la réglementation archivistique doit être interprétée comme réaction aux risques de conflit toujours croissants, depuis la fin des années soixante-dix, entre protection des données et archives. Les directives émises en décembre 1983 par le tri-

bunal constitutionnel au sujet du «droit de libre disposition en matière d'information» appellent impérativement, sous l'angle du droit constitutionnel, la rédaction de lois d'archives. Dans les textes légaux déjà existants, il a été tenu compte des efforts plus anciens en vue de protéger les documents au stade du préarchivage, ainsi que de l'intérêt porté par les archivistes à une définition légale du champ d'application de leurs compétences. L'année 1987 marque l'entrée en vigueur, dans le Bade-Wurtemberg, de la première (et jusqu'ici unique) loi d'archives d'un Land. Sont inclus dans son champ d'application les communes, collectivités, institutions et fondations de droit public. La loi fédérale s'appliquant aux archives de l'Etat fédéral est en vigueur depuis 1988.

Les lois d'archives contiennent des descriptions légales détaillées des tâches des dépôts d'archives et des définitions légales axées sur l'avenir. Elles déterminent les modalités de versement des archives dignes de conservation, attribuent clairement la compétence d'évaluation aux archives et posent comme principe qu'aucune destruction ne peut être opérée sans l'accord des archivistes. Elles prennent des mesures en vue de la protection des archives à conserver, déterminent les droits particuliers pour les personnes concernées (information, droit de réponse), et réglementent enfin la consultation. Les délais de consultation des archives du Land divergent légèrement de ceux de la loi fédérale, au profit de l'utilisateur. Le pouvoir de prendre en charge des dossiers soumis au secret (médical, fiscal, social), pour la première fois clairement reconnu, est équilibré par des délais de consultation plus longs. L'«anonymisation» n'est prescrite que dans des cas exceptionnels, et demeure ainsi une possibilité parmi d'autres.

Dans l'ensemble, les lois existantes sont de nature à renforcer la position des archives dans l'administration et le public et de faire valoir les exigences professionnelles. Elles constituent une base indiscutable pour l'activité des archivistes, suppriment les ambiguïtés légales et lèvent de manière équilibrée le conflit de compétences entre protection des données et archives.

¹⁶ Innenausschuss 11. Wahlperiode, Protokoll Nr. 38 vom 28.11.1988.

¹⁷ ebd. Anlagen S. 96.

¹⁸ BANNASCH, Hermann, «Dokumentenverantwortung – aktuelle Aspekte aus der Sicht der Archive» *Nachrichten für Dokumentation*, 39, 1988, S. 145 ff.

Gedanken zur Archivgesetzgebung

Josef Zwicker

Der Verfasser referiert sehr summarisch über die jüngsten Archiverlasse in Deutschschweizer Kantonen und berichtet von den Erfahrungen bei der Arbeit an einem Entwurf für einen Archiverlass im Kanton Basel-Stadt. Die Randbedingungen beim Entstehen eines Erlasses werden ebenso eingehend erörtert wie dessen Inhalt.

L'auteur dresse un portrait sommaire de la législation archivistique récente en Suisse alémanique, et fait part des expériences récoltées dans l'élaboration d'un projet de loi dans le canton de Bâle-Ville. Les conditions-cadre d'une telle élaboration ainsi que le contenu des différents textes existants sont abordés.

L'autore presenta in maniera sommaria una panoramica sulla più recente legislazione archivistica vigente nei cantoni svizzeri tedeschi e riferisce le esperienze maturate in sede di elaborazione di un progetto di legge sugli archivi nel cantone di Basilea-città. In questo ambito, vengono pure affrontati le condizioni entro le quali prende avvio l'elaborazione di un testo di legge e i contenuti che lo contraddistinguono.

Drei Gründe können heutzutage für einen Archiverlass¹ angeführt werden:

- die Ansprüche des Archivs an die Aktenbildner,
- die Ansprüche der Benutzer an das Archiv,
- der Datenschutz.

Die Archive haben durch einen Archiverlass etwas zu gewinnen. Klagen über die «Verrechtlichung» sind müssig. Einen Erlass brauchen wir nicht zu fürchten, denn er beschreibt weitgehend die übliche archivische Praxis. In rechtlich bindender Form bietet er Leitsätze dar, die unser Handeln seit langem bestimmen. Übrigens: Bei allem Verantwortungsbewusstsein dürfen wir uns daran erinnern, dass auch Gesetze – und erst recht Verordnungen – wandelbar sind. Sie entstehen unter konkreten, zeitbedingten Voraussetzungen, aber sie sind auch veränderbar.

Kantonale Archiverlasse des Jahres 1988: AR, GR, AG, TG

Der vorliegende Beitrag kann keinen Überblick über alle Archiverlasse in der Schweiz geben, sondern nur über die allerneuesten, von denen der Verfasser Kenntnis erhielt. Ferner ist hier nur die Rede von Erlassen, welche alle wichtigen Aspekte archivischer Tätigkeit regeln, und nicht nur Teilgebiete wie Gebühren, Reproduktion, Ablieferung oder Benützung. Selbstverständlich sind auch solche verbindliche Bestimmungen wichtig, namentlich jene zur Aufbewahrung der Akten und deren Ablieferung an das Archiv. Im letzten Quartal des vergangenen Jahres erblickten in Deutschschweizer Kantonen vier umfassende

Archiverlasse das Licht der Welt, jener des Kantons Aargau als Entwurf, die der Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und Thurgau in definitiver Form. Sie ersetzen überwiegend Texte, die bereits mehrere Jahrzehnte alt sind.

Ebene des Erlasses

Appenzell-Ausserrhoden erhielt eine Verordnung des Kantonsrates, die Kantone Graubünden, Aargau und Thurgau eine Verordnung bzw. ein Reglement des Regierungsrates. Dem Inhalt nach ist der Ausserrhoder Erlass eigentlich ein Gesetz. Da aber nur die Landsgemeinde Gesetze verabschieden kann, wählte man die Zwischenstufe der Kantonsrats-Verordnung, die in anderen Ständen nicht existiert.

Geltungsbereich

Unterschiede kommen schon in den Titeln zum Ausdruck: «Verordnung über das Staatsarchiv», «Aktenverordnung», «Verordnung über das Archivwesen».

Die Verordnung des Ausserrhoder Kantonsrates ist eine Verordnung über das Archivwesen insgesamt, auch für jenes der Gemeinden. Der Eingriff in die Gemeindeautonomie bestimmt die Erlassebene. Eine Verordnung der Exekutive würde dafür nicht ausreichen. Die Bestimmungen über Verwahrung des Archivgutes und über die Sperrfristen gelten gleicherweise für Gemeindearchive und Staatsarchiv.

Am Aargauer Entwurf fällt zunächst auf, dass er als «Aktenverordnung» bezeichnet wird. Der Titel weist darauf hin, dass der vorarchivische Bereich besonders ins Auge gefasst wird. Geregelt wird nicht nur, was für das Archiv von Bedeutung ist, sondern zum Beispiel auch der Umgang mit sogenannten Verfahrensakten.

Auch der Aargauer Text schreibt vor, dass die Gemeinden ihre Akten sicherstellen müssen. Für sie gelten aber nicht die Bestimmungen der Aktenverordnung, sondern der Regierungsrat erhält die Kompetenz, für die Gemeinden besondere Anordnungen zu treffen. Graubünden hat eine eigene Verordnung für die Gemeinde-, Kreis- und Bezirksarchive, für deren Inspektion der Staatsarchivar verantwortlich ist. Das Thurgauer Reglement betrifft ausschliesslich den Kanton.

Die kantonalen Gerichte sind im Ausserrhoder und im Thurgauer Erlass ausdrücklich genannt, in jenem Graubündens sind sie subsumiert unter dem Begriff «kantonalen Behörden». Im Kanton Aargau ist die Diskussion über die Mitsprache des Staatsarchivs bei der Archivierung von Akten des Obergerichts noch nicht abgeschlossen.

¹ «Archiverlass» steht als Oberbegriff für Archivgesetz und Archivverordnung.

Die Aargauer Aktenverordnung verpflichtet nicht nur die Gemeinden, sondern auch andere «Träger öffentlicher Aufgaben» – neben den Gemeinden besonders «die anderen juristischen Personen öffentlichen Rechts» – ihre Akten sicherzustellen. Diese Formulierung lenkt den Blick auf ein schwieriges Problem: Wie steht es mit der Ablieferungspflicht öffentlich-rechtlicher Gebilde? Wie halten wir es mit der Archivierung, wenn private oder gemischt-wirtschaftliche Institutionen öffentliche Aufgaben wahrnehmen? Was geschieht mit den Akten einer sozialen Beratungsstelle, die bis vor kurzem die Unterabteilung eines Departementes bildete, nun aber von einem Verein betrieben wird, einem Verein allerdings, der für diese Aufgabe zu hundert Prozent vom Staat subventioniert wird? Unterliegt die private Firma, welche in einigen Bündner Gemeinden die «niederen Polizeiaufgaben» wahrnimmt, einer Ablieferungspflicht? Eine von mehreren möglichen Lösungen bestünde wohl darin, dass die Archivierungspflicht jeweils in den Verträgen verankert wird, die abgeschlossen werden, um Subventionsempfängern, gemischt-wirtschaftlichen oder privaten Unternehmen staatlicher Aufgaben zu übertragen. Aufgabe der Archive wäre es, die Stellen, welche auf staatlicher Seite am Vertrag beteiligt sind, zu einer solchen Klausel hinzulenken.

Ablieferungspflicht

Die elementare Regel, dass ohne die Zustimmung des Staatsarchivs keine (kantonalen) Akten vernichtet werden dürfen (Ablieferungs- bzw. Anbietungspflicht) findet sich überall. In der Regel haben die Ablieferungen nach 10 Jahren oder nach Absprache zu erfolgen.

Die Staatsarchive haben ausdrücklich die Kompetenz, die Aktenbildner bei der Schriftgutverwaltung zu beraten oder sogar Richtlinien darüber zu erlassen. Im Kanton Basel-Stadt besteht traditionellerweise eine Art Mitsprachekompetenz in Sachen Registraturen, die auch das Recht einschliesst, die Registraturen frei zu besichtigen.

Benützung, Sperrfristen und Ausnahmeregelungen

a) Benützung durch Dritte

Alle vier Erlasse legen eine allgemeine Sperrfrist fest, die 30, 35 oder 50 Jahre beträgt. Während zwei Kantone nur diese allgemeine Frist in Zahlen ausdrücken, schreibt Graubünden für einzelne Aktenkategorien verschiedene weitere Sperrfristen vor. Ausserrhoden kennt – wie der baselstädtische Vorentwurf – neben der allgemeinen Sperrfrist zusätzlich eine Sperrfrist von 100 oder mindestens 100 Jahren für besonders schützenswerte Personendaten.

Die Angabe, wann die Frist zu laufen beginnt, fehlt in den Erlassen. Dies dürfte ein Mangel sein.

Die vier Kantone sehen unter mehr oder weniger restriktiven Bedingungen Ausnahmen von den Sperrfristen vor. Basel-Stadt fasst neben den Sperrfristen auch andere Einschränkungen ins Auge, zum Beispiel die Bindung an enggefaste Benützungszwecke oder eine Teilsperrung durch Abdecken oder Schwärzen.

Die Kompetenz, Ausnahmen zu gewähren, ist in den Kantonen Appenzell-Ausser rhoden und Aargau hoch angesiedelt, bei der kantonalen oder kommunalen Exekutive. In Graubünden entscheiden die Aktenbildner darüber, nach Rücksprache mit dem Staatsarchivar. Wenn ich das Thurgauer Reglement richtig verstanden habe, legen Aktenbildner und Staatsarchiv gemeinsam abweichende, allenfalls also auch längere Sperrfristen fest. In Zweifelsfällen von Personendaten muss der Beauftragte für Datenschutz konsultiert werden.

Nach basel-städtischer Auffassung sollte die Befugnis, Ausnahmen von allgemeinen Sperrfristen zu gewähren, so weit als möglich beim Staatsarchiv liegen – dies nicht aus Freude an Ungebundenheit, schon eher, um dem Organisationsgrundsatz nachzuleben, der da lautet, die übergeordnete Stelle solle nur das tun, wozu die untergeordnete nicht fähig ist. Der entscheidende Grund für eine möglichst weitreichende Kompetenz des Archivs liegt in der Sorge um die Kohärenz der Entscheide. In Basel-Stadt gebietet es auch die Häufigkeit der Gesuche, den Entscheid nach Möglichkeit im Hause zu fällen. Sonst hätte der Regierungsrat fast wöchentlich dieses Traktandum zu behandeln.

Abschliessend zum Kapitel Benützungsbeschränkungen: Bezifferte Fristen allein entscheiden nicht über die «Forschungsfreundlichkeit» eines Archivs. Sie wird ebenso sehr geprägt durch die Art, wie Ausnahmeregelungen gehandhabt werden.

b) Benützung durch betroffene Personen

Der Datenschutzgedanke erfordert nach unserer Ansicht, dass betroffenen Personen ein besonderes Einsichtsrecht gewährt wird. Selbstverständlich kann es wegen der ungeheuren Menge von Unterlagen, die ein Archiv verwahrt, nicht in gleichem Masse beansprucht werden, wie für Daten, welche noch bei der Verwaltung gespeichert werden.

c) Benützung durch den Aktenbildner

Dass Amtsstellen Unterlagen, welche sie selbst dem Archiv übergeben haben, frei benützen können, liegt auf der Hand. Anders stellt sich die Frage, wenn die Stelle die Daten gemäss Datenschutzerlass hätte löschen müssen, und die Daten «nur» noch vorhanden sind wegen der Ansprüche des

Archivs. Bei der Benützung solcher Datenbestände ist die abliefernde Stelle unseres Erachtens nicht mehr privilegiert sondern Dritten gleichgestellt.

Rechtsmittel

Die Verfügungen zu Benützungsbeschränkungen unterliegen den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens. Dies gilt wohl als Selbstverständlichkeit – unter der Voraussetzung, dass überhaupt ein Archiv-erlass besteht.

Regelungsdichte

Die vier genannten Erlasse weisen zwischen 11 und 26 Artikel auf. Auch wenn nicht alle vier kantonalen Texte genau den gleichen Bereich umschreiben, und wenn man bedenkt, dass Traditionen stark ins Gewicht fallen, so kann man doch in guten Treuen darüber diskutieren, wieviel im Archiverlass festgeschrieben werden muss, um alles Wesentliche zu regeln – oder anders gesagt, um nicht nur eine schöne Fassade aufzustellen –, und wieviel man getrost in die Benützerordnung stecken kann, die untergeordnete Stellen erlassen können.

Archivgesetzgebung und Datenschutzgesetze

Als Einleitung diene der Bericht über die Vorgeschichte des baselstädtischen Entwurfs und über den gegenwärtigen Stand der Dinge. Schon vor Jahren begann das Staatsarchiv mit Vorarbeiten für einen Archiverlass, denn die Amtsordnung für den Staatsarchivar und das Archivreglement stammen aus den 1870er Jahren, ein Reglement über die Registraturen der öffentlichen Verwaltung und ihre Ablieferung an das Staatsarchiv wurde 1956 zum letzten Mal revidiert. Anlass, das Geschäft zügiger zu behandeln, bot aber die Datenschutzgesetzgebung im Kanton. Seit Ende der 1970er Jahre bestand ein Reglement über den Datenschutz in der kantonalen Verwaltung. 1986 wurde eine regierungsrätliche Verordnung erlassen, die weitgehend dem Entwurf für ein Musterdatenschutzgesetz entspricht. Seit 1988 liegt der Entwurf für ein Datenschutzgesetz vor. Eine Kommission des Grossen Rates berät zur Zeit darüber.

Unseren Vorentwurf konnten wir schon Anfang 1988 mit der Datenschutzkommission, dem Aufsichtsorgan nach Datenschutzverordnung, informell erörtern. Im Februar 1989 erhielt das Staatsarchiv Gelegenheit, seine Anliegen der grossrätlichen Kommission vorzutragen.

Der *Archivvorbehalt* bildet im Datenschutzgesetz den wichtigsten Berührungspunkt mit der Archivgesetzgebung. Er sieht vor, dass Daten zwar gelöscht werden

müssen, wenn der Datenbildner sie für den ursprünglichen Zweck, für welchen sie erhoben wurden, nicht mehr benötigt, dass aber eben die Ansprüche der Forschung und des Staatsarchivs vorbehalten bleiben. Dieser Vorbehalt durchbricht die Löschungspflicht, eine der wichtigen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes. *Der Gesetzgeber hat ein Anrecht darauf zu wissen, was er sich mit diesem Vorbehalt einhandelt.* Mit anderen Worten: Nimmt er seine Aufgabe ernst, so muss er den Inhalt eines verbindlichen Entwurfs für einen Archiverlass kennen, bevor er diese Vorbehaltsklausel verabschiedet.

Datenschutz und Ansprüche des Archivs, oder besser gesagt Datenschutz und öffentliches Interesse, welchem das Archiv dient, stehen in Konkurrenz. Deshalb müssen Leitlinien festgelegt werden zum Verhältnis der beiden Interessenbereiche. Dies kann auf zweierlei Weise geschehen:

Im Datenschutzgesetz steht, dass die Bestimmungen über das zuständige Archiv vorbehalten bleiben, und dazu wird im Datenschutzgesetz selbst festgeschrieben, in welchen Punkten ein Archiverlass vom Datenschutzgesetz abweichen kann und welche elementaren Kautelen eingehalten werden müssen, damit die Ausnahme vom Datenschutzgesetz erlaubt ist. Bei dieser Lösung reicht für einen Archiverlass die Ebene der regierungsrätlichen Verordnung. Die Kompetenz, diese Verordnung zu erlassen, müsste ebenfalls im Datenschutzgesetz verankert sein. Soweit die erste Möglichkeit. Sie ist cum grano salis zu finden im Entwurf für ein Datenschutzgesetz des Bundes. Der Entwurf zum Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft ist in Sachen Archive ähnlich aufgebaut.

Die Alternative besteht in einem Archivgesetz. Wenn die Rechtsgüter, welche in der archivischen Tätigkeit zum Ausdruck kommen, durch den Gesetzgeber in der Weise anerkannt werden, dass er sie als die seini-gen betrachtet, also in einem Archivgesetz fest-schreibt, dann reicht im Datenschutzgesetz der Vor-behalt des konkurrierenden Archivgesetzes.

Zu den Berührungspunkten zwischen Datenschutz und Archiv wäre noch manches zu sagen, zum Beispiel zum problematischen Begriff «besonders schützenswerte Personendaten» und zu den besonderen Geheimhaltungsvorschriften. Vom Recht betroffener Personen auf Auskunft und Einsicht in die eigenen Akten war oben kurz die Rede, ebenso davon, dass die besonderen Einsichtsrechte der abliefernden Stelle nicht für Bestände gelten, die «nur» wegen der archivischen Bedürfnisse nicht gelöscht wurden. Der Raum ist zu knapp, um darzulegen, welche Probleme diese Bestimmungen mit sich bringen können.

Gesetz oder Verordnung

Datenschutz

Die Äusserungen über das Verhältnis zwischen Datenschutzgesetz und Archiverlass haben uns mitten in die Frage geführt: Archivverordnung – als Erlass des Regierungsrates – oder Archivgesetz?

Je grösseres Gewicht dem Datenschutz beigemessen wird, um so stärker wird die Durchbrechung des Datenschutzes durch das Nicht-Löschen der Daten, deren Aufbewahrung in Archiven empfunden, und um so eher wird ein Gesetzgeber darauf drängen, dass dieser Sonderfall auf der Stufe eines eigenen Gesetzes geregelt wird, obwohl eine Rahmenregelung des Archivierungsprinzips im Datenschutzgesetz rechtsstaatlichen Grundsätzen zweifellos genügt. In Basel-Stadt ist die Frage, ob angesichts des Gewichtes des Datenschutzes ein Archivgesetz oder eine Archivverordnung geschaffen werden soll, noch offen.

Geltungsbereich

Die Frage Gesetz oder Verordnung ist aber nicht nur unter den Gesichtspunkt Datenschutz zu stellen, sondern auch unter jenen des Geltungsbereichs.

Je weniger ein Archiverlass nur ein Erlass für das Staatsarchiv sein soll, sondern für das ganze öffentliche Archivwesen auf dem Territorium eines Kantons, also namentlich auch die Gemeinden in Pflicht nehmen will, um so eher erscheint ein Gesetz geboten.

Dies gilt wohl auch für den Fall, dass der Archiverlass Vorschriften für den parastaatlichen Bereich enthält, also für nicht staatliche Institutionen, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen wurden.

Weitere Gesichtspunkte

Die Pflichten der Aktenbildner gegenüber den Archiven bzw. den öffentlichen Interessen, welche die Archive wahrnehmen, bedeuten für die Aktenbildner eine Belastung, der sie sich gelegentlich entziehen. Man kann sich fragen, ob nicht der Gesetzgeber, die Volksvertretung, diese Pflichten sanktionieren sollte.

Die Antwort auf die Frage, ob Gesetz oder Verordnung, hängt auch davon ab, welche gesellschaftliche Bedeutung man den Archiven beimisst als Institutionen, die der Rechtssicherheit dienen und kulturelles Erbe bewahren.

Praktische Überlegungen

Die Kantone haben unterschiedliche Traditionen der Rechtssetzung. Diese gilt es zu berücksichtigen. In Basel-Stadt zum Beispiel besteht ein grosser Ermessensspielraum, ob ein Problem in einer Verordnung oder in einem Gesetz geregelt werden soll.

Wer hätte nicht eine gewisse Scheu vor den Anstrengungen, vielleicht auch vor dem Risiko, welche den

Weg vom Gesetzesentwurf bis zu dessen Inkrafttreten begleiten! Ob man sich an ein Gesetz wagt, wird also auch davon abhängen, ob übergeordnete und mitbetroffene Stellen zur Mitarbeit bereit sind, ob genügend Fachwissen zur Verfügung steht, um ein gutes Gesetz zu verfassen.

Ein Gesetz zwingt keine ideale Wirklichkeit herbei. Es sollte nur geschaffen werden, wenn es nicht toter Buchstabe bleibt, das heisst, wenn die real existierende Archivierungspraxis und die Worte des Gesetzesentwurfes nicht allzu weit auseinanderklaffen.

Schlussbemerkung

Wenn wir uns anschicken, eine Verordnung oder ein Gesetz zu entwerfen, dann empfinden wir dies nicht als lästige Aufgabe, sondern wir gehen an die Arbeit mit einer Portion Selbstbewusstsein, in der Überzeugung nämlich, im öffentlichen Interesse eine bedeutungsvolle Aufgabe zu erfüllen. Die verbindliche Formulierung der Aufgaben, Rechte und Pflichten eines Archivs, ein Archiverlass also, bringt in einer konkreten gesellschaftlichen und politischen Situation zum Ausdruck, dass Archive nicht für sich selbst da sind, sondern der Verwaltung dienen und der Öffentlichkeit.

Réflexions sur la législation archivistique

(Résumé)

Une législation archivistique est souhaitable pour plusieurs raisons: protection des données, ou plutôt protection de la sphère personnelle, exigences des archives vis-à-vis des organismes créateurs d'archives et souhaits des chercheurs. Les dépôts d'archives en bénéficieront, car une telle réglementation permet de formuler, dans un contexte social et politique concret, les tâches des archives au service de l'administration et du public.

Quatre réglementations archivistiques étendues ont vu le jour vers la fin 1988: un projet dans le canton d'Argovie, des textes adoptés dans les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, des Grisons et de Thurgovie. Le texte appenzellois émane du Grand Conseil, les autres des Conseils d'Etat. La première réglementation s'applique également aux communes, alors que celle du canton d'Argovie les inclut indirectement. En prenant en compte les obligations des institutions de droit public, le projet argovien attire l'attention sur les problèmes d'archivage dans le secteur para-étatique, qui comprend non seulement des institutions de droit public, mais encore des organismes privés ou d'économie mixte auxquels l'exécu-

tion de certaines compétences étatiques ont été confiées. Les quatre textes prévoient des délais de consultation de 30, 35 ou 50 ans, ainsi que des délais plus longs pour certains types de dossiers. L'auteur de l'article estime que la compétence d'accorder des dérogations se situe à un niveau trop élevé, en l'occurrence auprès du Conseil d'Etat ou de l'organisme créateur d'archives. Il n'y a pas de disposition réglant la consultation par des personnes concernées.

Le législateur a le droit de connaître les implications de la «réserve archivistique» en matière de législation sur la protection des données. La concurrence entre les exigences de la protection des données et l'intérêt public, défendu dans le cas particulier par les archives, peut-être réglée soit en incluant une clause dans une loi sur la protection des données, accompagnée d'un règlement d'archives d'importance hiérarchique inférieure, soit en adoptant une loi sur les archives.

Quant au choix entre une loi ou une ordonnance, il s'agit de tenir compte non seulement de la protection des données mais aussi du domaine d'application: soit uniquement des administrations cantonales, soit également les communes ou même des institutions para-étatiques.

La législation archivistique des cantons de Genève et du Jura¹

François Noirjean

Les deux Cantons de Genève et du Jura ont complété leur loi par des ordonnances et règlements précisant leur application. Les avantages d'une loi pour fixer les principes essentiels en matière d'archives sont certains. D'abord, la solennité du texte renforce la position des archives dans les institutions publiques. En outre, la loi assure heureusement aux dispositions qu'elle contient une pérennité de bon aloi. Enfin, par l'énoncé de principes généraux, la loi assure une certaine cohérence aux options prises dans les ordonnances et règlements d'application.

Die Kantone Genf und Jura sind die einzigen Schweizer Kantone, die ein Gesetz betreffend das Archivwesen eingeführt haben: Genf 1925 und Jura 1984. Die Gesetze definieren die öffentlichen Archive und enthalten allgemeine Prinzipien, die den Erlass von Ausführungsbestimmungen erlauben. Die Annahme eines Gesetzes festigt die Stellung der Archive in der öffentlichen Verwaltung; mehr noch, die in einem Gesetz dargelegten Prinzipien erlangen eine gewisse Dauerhaftigkeit und gewährleisten die Kohärenz der auf der Grundlage des Gesetzes erlassenen Verordnungen.

Les cantons de Genève et du Jura sont les seuls qui ont adopté une loi se rapportant aux archives publiques.

A Genève, la *Loi sur les archives publiques* date du 2 décembre 1925. Dans son rapport adressé aux députés, le Conseil d'Etat constate que les textes régissant les archives sont rares et imprécis et que la place des principes à appliquer «n'est pas dans un simple texte d'essence administrative, mais dans un acte législatif émané du Grand Conseil». Ainsi se trouve affirmé l'argument soulignant l'autorité d'un texte de loi par rapport aux dispositions réglementaires. Le Conseil d'Etat entend faire une distinction très nette «entre les archives administratives proprement dites, celles des chancelleries et 'régistratures', d'intérêt pratique et transitoire et de dates récentes, mais dont la conservation doit être assurée avec soin, et les fonds des Archives d'Etat, d'intérêt scientifique, général et permanent». Ce programme a probablement été inspiré par l'archiviste d'alors, Paul-Edmond Martin.

La loi jurassienne a été adoptée le 11 octobre 1984, c'est-à-dire au moment où s'achevaient les négociations engagées avec le Canton de Berne au sujet du partage des biens culturels. A défaut d'un texte général concernant les archives, le Gouvernement a estimé nécessaire d'élaborer une loi qui puisse contenir des principes généraux dont découleraient les ordonnances d'application. Comme à Genève, le Gouvernement constate: «La consultation des textes juridiques relatifs à l'archivage et aux archives fait apparaître une lacune importante puisque en dehors des dispositions d'attribution de compétences, aucune réglementation générale n'est prévue.» En adoptant une loi, «le Canton du Jura affirme son intérêt pour les lots d'archives dont le sort sera réglé dans les accords de partage; il marque également son attachement à son passé historique.»

Les deux lois définissent le domaine des archives publiques comprenant les archives des autorités législatives, exécutives et judiciaires du Canton, les archives des communes, les fonds réunis aux archives, les archives des fondations de droit public, les archives des régimes antérieurs aux Républiques et Cantons de Genève et du Jura. Les archives relèvent, selon les deux textes de loi, du domaine public; leur propriété est inaliénable; elles ne peuvent être acquises par prescription. Les deux lois formulent le principe du versement et contiennent aussi les bases légales pour désigner une commission des archives.

Genève ajoute un droit de revendication exercé par le Conseil d'Etat «à l'égard des documents distraits indûment de leur fonds d'origine». La loi genevoise invoque aussi la loi cantonale sur la conservation des

¹ Version fortement résumée de l'exposé présenté lors de la journée d'étude.

monuments historiques pour fonder la faculté du Conseil d'Etat d'exercer une surveillance «sur les documents des archives privées qui présentent un intérêt pour l'Etat ou pour l'histoire du pays.» La loi jurassienne contient plusieurs articles pour préciser les compétences respectives du Service des archives et de la documentation, rattaché à la Chancellerie d'Etat, et de l'Office du patrimoine historique, qui relève du Département de l'Education et des Affaires sociales. Le Gouvernement ayant décidé d'aménager un seul lieu, à Porrentruy, pour la consultation des archives de l'Etat par le public et les chercheurs, les services versent leurs fonds au Service des archives et de la documentation et, en règle générale, les archives accessibles au public sont transférées à l'Office du patrimoine historique, ceci à l'expiration du délai de réserve fixé à 30 ans par la loi.

Diskussion

In drei von vier Diskussionsgruppen erfolgte zunächst eine Bestandesaufnahme der Rechtsgrundlagen der vertretenen Archive, meist Staats- und Stadtarchive. Es zeigt sich, dass diese Grundlagen je nach Kanton (Gemeinde), deren Tradition, politische Situation und Bedürfnis recht unterschiedlich sind, man sich jedoch in der Regel nicht schlecht abgestützt fühlt. An der Notwendigkeit eines Rechtsinstrumentes wird kaum gezweifelt. Die Meinungen divergieren hingegen etwas bezüglich Inhalt, Form und Gesetzgebungsstufe.

Die feste Verankerung des Archivs in der Verwaltung, eine präzise Definition des Archivgutes, eine klare Abgrenzung zu allfälligen Datenschutzdekreten, eine eindeutige Beschreibung seiner Aufgaben und Befugnisse stellen ein unumstrittenes Postulat dar. Wesentlich skeptischer sind die Archivare gegenüber der Festlegung eines Rechtes auf Benutzung sowie den Ansprüchen auf die Archive von Körperschaften, Institutionen und Privaten. Während beim ersteren Missbräuche vor allem quantitativer Art und eine allenfalls noch zurückhaltendere Haltung der abliefernden Stellen befürchtet werden, möchte man sich im zweiten Fall lieber mit dem Angebot von Dienstleistungen und Diplomatie durchsetzen. Relevanter als die Frage nach der «Verpackung» (Gesetz, Verordnung, Reglement) unserer Ansprüche erscheint die Gesetzgebungsstufe. Diese muss so angesetzt werden, dass alle Staatsgewalten und Behörden miteingebunden sind, wobei man sich bewusst ist, dass wahrscheinlich das Archiv selber für die Durchsetzung des betreffenden Erlasses besorgt sein muss.

(Zusammenfassung: Michel Guisolan)

Anschriften der Autoren / Adresses des auteurs

Rolf Aebersold, Staatsarchiv des Kantons Uri,
Ankenwaage, 6460 Altdorf

Hartmut Weber, Landesarchivdirektion Baden-Württemberg,
Eugenstrasse 7, D-7000 Stuttgart 1

Gérard Moyse, Services d'Archives du Département de la Haute-Saône, 15, rue Miroudot de Saint Ferjeux, F-70000 Vesoul

Josef Zwicker, Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt,
Martinsgasse 2, 4001 Basel

François Noirjean, Archives historiques de la République et Canton du Jura, Office du patrimoine historique,
Hôtel des Halles, Case postale 28, 2900 Porrentruy

Michel Guisolan, Staatsarchiv des Kantons Thurgau,
Regierungsbäude, 8500 Frauenfeld