

DANS LES PAS DU CABINET DURANT (1999-2003) :

Ce que racontent les archives d'un cabinet ministériel

→ ANNETTE HENDRICK,

Archiviste d'Ecolo de 2000 à 2006,
Archiviste-associée Etopia ensuite

Avec les élections de mai 2014, c'est la fin des gouvernements fédéraux, régionaux et communautaires qui se profile à l'horizon. Pour les écologistes belges, il est essentiel de conserver les traces de ces lieux stratégiques de décision et de permettre aux chercheurs et aux citoyens d'y avoir accès dans un délai raisonnable. C'est pourquoi chaque Ministre Ecolo a choisi de conserver ses archives, de les faire traiter et de les verser d'une part dans les dépôts d'archives publiques (Archives générales du Royaume ou services des archives des institutions régionales) et d'autre part au centre d'archives privées Etopia reconnu pour accueillir les archives écologistes et environnementales.¹

¹ Ce versement est validé par la signature d'une convention de dépôt explicitant les règles de conservation, de consultation et de valorisation des archives. Le délai légal est de 30 ans à dater de la fin du mandat, mais il est possible d'avoir accès à ces archives privées avec l'accord du ou de la Ministre. Les archives des cabinets ministériels étant considérées comme des archives privées, elles ne sont pas soumises à la loi sur les archives du 24 juin 1955. Les demandes peuvent être adressées au centre d'archives Etopia qui relayera la demande auprès du Ministre.

Cet article explique l'histoire d'un des fonds d'archives de la première participation d'Ecolo à un gouvernement fédéral, celui du cabinet d'Isabelle Durant entre 1999 et 2003². Après avoir insisté sur l'intérêt que ces archives représentent pour le public, il reflète ce qu'une archiviste et historienne a pu comprendre de ce lieu de décision et de son fonctionnement en triant et organisant les nombreux documents qui le constituent.



2 Isabelle Durant y fut Vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports dans le gouvernement de Guy Verhofstadt (VLD).

Le « sauvetage » et le traitement du fonds

Le 5 mai 2003, quinze jours avant la fin de la législature, on apprit la sortie subite d'Isabelle Durant du Gouvernement Arc-en-ciel³ suite à un désaccord sur les vols de nuits et le survol de Bruxelles. Le cabinet disposait de trois jours pour boucler ses bagages et pour vider les lieux.

Trois jours. C'était court pour clôturer les comptes, donner les préavis et pour archiver les dossiers. Les quelques cent collaborateurs de la ministre, secoués par cette fin abrupte, durent néanmoins « faire leurs caisses ». Les consignes de tri et d'archivage qui avaient été déterminées quelques semaines auparavant, dans le cadre de la fin de la législature, devaient être appliquées autant que possible vu l'urgence. Archiviste d'Ecolo, je fus dépêchée sur place pour accompagner les opérations.

L'archivage devait se faire dans le respect de quelques consignes strictes. Consignes quant à la destination des archives d'abord :

- Rien d'important ne pouvait être détruit. Les archives du cabinet devaient être transférées au centre d'archives du Cefe, certaines seraient ensuite versées aux Archives Générales du Royaume.
- Tous les dossiers qui pourraient s'avérer utiles au travail du ministre suivant devaient être transmis.
- Les dossiers relevant de la responsabilité de l'administration devaient y retourner et être regroupés à cette intention.

Consignes quant à la méthode ensuite:

- Chaque collaborateur devait s'occuper de la mise en boîte des documents et dossiers dont il était responsable.

.....
³ Gouvernement fédéral belge 1999 – 2003 composé du MR, du VLD, du PS, du SPa, de Groen ! et d'Ecolo.

- Il fallait conserver la documentation utile à la compréhension des dossiers et s’efforcer d’éliminer les doubles ou la documentation inutile. Dans le doute : conserver.
- Les cartons de déménagement devaient être accompagnés de listes ou bordereaux de versement permettant d’accéder aux archives ; chaque collaborateur dresserait sa propre liste et la transmettrait.

La plupart de ces règles furent effectivement appliquées. Les archives destinées à l’administration et les dossiers à transmettre au ministre reprenant les compétences transport et mobilité dans le gouvernement suivant étaient prêtes pour la remise de clé officielle. Allégés des doubles évidents et d’une partie de la documentation, les dossiers étaient mis en boîtes et rassemblés par cellule ou par collaborateur. Et des bordereaux de versement, souvent très synthétiques, il est vrai, accompagnaient le fonds. En tout, ce furent quelque 600 caisses de déménagement qui partirent à Kegeljan⁴, au centre d’archives du Cefe (devenu depuis le centre d’archives privées Étopia). Cela représentait plus de 300 mètres linéaires d’archives !

Au cours des semaines qui suivirent, 63 caisses furent transférées aux Archives Générales du Royaume. Il s’agissait principalement des dossiers du personnel, de la gestion financière, du courrier citoyen et de copie de lettres. Les dossiers encore « chauds » conservés sous la main pour la législature représentaient encore, quelques 550 caisses. Après un reconditionnement progressif, réalisé été après été, pour leur assurer une meilleure conservation et après leur traitement définitif, les archives du cabinet d’Isabelle Durant occupent encore environ 170 mètres linéaires.

Cellule par cellule (c’est là le terme employé au sein du cabinet pour nommer les petits ou grands groupes de travail thématiques), les dossiers ont été identifiés et décrits. D’abord pour permettre à

.....
 4 Au siège du parti Ecolo à Namur.

la ministre, à ses anciens collaborateurs et au parti d'y retrouver rapidement les informations dont ils pouvaient avoir besoin, ensuite pour permettre aux chercheurs et aux citoyens d'accéder aux dossiers traités par le cabinet et, plus largement, par le Gouvernement Arc-en-ciel pendant les années 1999 à 2003. L'analyse de chaque article du fonds indique la provenance du dossier concerné, décrit le contenu et donne des indications chronologiques.

Jamais il ne fut question d'éliminer des documents, de « trier » l'information. Seuls les doubles emplois furent détruits, ainsi que la documentation trop générale que l'on peut du reste retrouver ailleurs. Pratiquement, il fut décidé de conserver par priorité, pour chaque affaire, le dossier du principal collaborateur. On a conservé aussi les dossiers constitués par ses collègues dans la mesure où ils apportaient des informations complémentaires.

Ces archives ont ensuite été classées en conservant autant que possible la structure de classement de départ et en respectant la provenance et l'intégrité des dossiers. Les quelque 1800 articles⁵ ont ensuite été regroupés par sujets en fonction du cadre de classement.

L'intérêt du fonds

Les archives d'un cabinet : arrêt sur image

Les archives du cabinet d'Isabelle Durant sont le reflet d'une période particulièrement importante pour les écologistes : après le succès des élections du mois de juin 1999, les Verts entraient dans les majorités gouvernementales. C'était la première expérience du genre pour le parti. Tout n'alla pas sans mal, on le sait, mais l'expérience fut intéressante.

.....
⁵ Un article est une unité matérielle, il est individualisé par une cote et une analyse.

De juillet 1999 à mai 2003, Isabelle Durant et ses collaborateurs vécurent « en excès de vitesse politique permanent », comme elle le dit elle-même dans son livre *A ciel ouvert*. « Quatre années de travail, de négociations, de réformes, dans un gouvernement fédéral composite et inédit, alliant libéraux, socialistes et écologistes. Quatre années pendant lesquelles ce gouvernement, parfois brouillon et agité de débats internes mais souvent audacieux, innovant, a lancé initiatives et chantiers de toutes sortes ... »

En tant que Vice-première ministre, Isabelle Durant s'impliqua dans ces nombreux chantiers: présidence belge de l'Union européenne, Traité de Laeken, droit d'asile et régularisation des sans papiers, refinancement des Communautés...

En tant que ministre des Transports et de la Mobilité, elle s'attela à de nombreux et épineux dossiers. Citons quelques-uns de ceux-ci pour rappeler l'ambiance et la période. Le dossier de la SNCB par exemple : audit de l'entreprise, contrat de gestion, refinancement, problèmes de sécurité du rail (avant et après la catastrophe de Pécrot⁶), sort de la filiale ABX et développement du TGV. Celui du développement du RER, depuis la préparation des projets avec l'administration et la négociation des accords de coopération entre les régions jusqu'au plan d'action et à la mise en œuvre du réseau. Dans le domaine du transport routier, la ministre s'occupa de la transposition dans le droit belge de la législation européenne, de la gestion de la circulation, de la mobilité douce, de la sécurité routière, etc. Dans le secteur aérien, outre le dossier de la sécurité avant et après les attentats du 11 septembre 2001 et celui des vols de nuit, décliné aussi sous le nom de « nuisances sonores » ou de « avions hushkités⁷ », Isabelle Durant et son cabinet contribuèrent à l'élaboration d'une politique aéronautique aux niveaux belge, européen et international. La ministre mit à profit la présidence belge de l'Union européenne pour faire avancer ces dossiers. Il y eut aussi la question de l'exploitation de l'aéroport

6 L'accident ferroviaire de Pécrot (Brabant Wallon) a eu lieu le 27 mars 2001. Il a fait 8 morts et 12 blessés.

7 Le « Hushkit » est un dispositif permettant aux avions d'atténuer le bruit du moteur.

de Bruxelles-National avec la privatisation de la BIAC⁸, les routes de décollage et d'atterrissage, la gestion des suites de la faillite de la Sabena et les licences des pilotes... Et dans le secteur maritime, citons à titre d'exemples les dossiers de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution : après les catastrophes de l'Erika et du Prestige, il fallait améliorer la réglementation européenne de façon drastique. On le voit, une législature chargée.

Une équipe synchronisée avec l'agenda ministériel

Tout le monde se fait une idée plus ou moins précise de la vie et du travail d'un ministre. Certains moments de son agenda nous sont connus par le retour que nous en donnent les médias. Ce que le citoyen lambda sait moins, c'est ce que font tous ses collaborateurs. En fait, on ne les connaît pour ainsi dire pas. Qui sont-ils ? Des militants « montés » à l'action bien sûr, mais aussi beaucoup d'experts. Des gens le plus souvent proches des idées du parti sans doute mais surtout des gens engagés en fonction de leurs compétences dans certaines matières, des gens prêts à faire un bout de chemin avec le ministre dans l'espoir de faire avancer le « schmilblick ». Des gens pas toujours conscients de la charge de travail et du stress qu'ils vont devoir assumer. Un simple coup d'œil sur tous leurs dossiers, leurs notes, leurs courriels, les documents qu'ils ont rédigés, étudiés ou commandés donnent une idée de la vitesse à laquelle fonctionne un cabinet, de la complexité et du nombre de dossiers à traiter.

Au fil des dossiers d'archives d'un cabinet, vous découvrez leur travail, vous découvrez combien l'agenda du ministre détermine le leur. Que fait le ministre ? Que fait son équipe ?

- Lundi : bureau de parti. Là où le ministre rapporte, commente, explique ses actions aux membres de son Bureau et prend avis du parti sur différents dossiers. Il revient vers son cabinet plein

.....
8 La BIAC est la Brussels International Airport Company

d'idées ou de problèmes à résoudre. Ses collaborateurs étudient les dossiers d'un nouvel œil ou foncent dans la direction prise précédemment. On s'informe, on se prépare à de nouvelles négociations. Et on prépare les réponses aux parlementaires pour le lendemain.

- Mardi : jour des commissions parlementaires, le ministre répond aux questions des parlementaires sur des dossiers bien précis, notamment sur les projets de loi qu'il a déposés à la Chambre ou au Sénat. Pendant ce temps, ses collaborateurs se rendent à des réunions en « intercabinets » où ils rencontrent les collaborateurs des autres ministres et négocient point par point les différentes phases, les différentes questions d'un dossier. Une bonne partie des négociations politiques se jouent là, entre experts.
- Mercredi matin : Cabinet ministériel restreint ou « Kern ». Vice-premiers ministres et ministres chargés de dossiers spécifiques s'entendent dans les grandes lignes sur l'un ou l'autre dossier. De l'extérieur, on imagine mal la variété des sujets à traiter par un ministre et par son cabinet. Surtout lorsque celui-ci est Vice-premier ministre. A l'inverse des autres ministres ou des secrétaires d'état, les Vice-premier ministres suivent tous les dossiers amenés au Gouvernement. Des Affaires intérieures aux Affaires étrangères, de la Fonction publique aux Communications, en passant par l'Emploi, les Affaires sociales, ou les Nouvelles technologies, toutes les matières, tous les problèmes défilent. Et le Vice Premier doit pouvoir se faire une opinion, intervenir, défendre un avis, argumenter, négocier...
- Jeudi : retour au Parlement. Pour les ministres verts Ecolo et Agalev, le jeudi matin était le moment d'une rencontre avec les parlementaires verts, l'occasion de s'entendre et parfois de s'expliquer sur une série de dossiers. L'après-midi, en séance plénière cette fois, les ministres répondent aux questions écrites et orales que leur posent les parlementaires de la majorité et de l'opposition. Tout ce qui est dit est publié dans les Annales

parlementaires, mais dans les archives, on trouve la note de départ écrite par le collaborateur à la ministre. Car le ministre ne peut répondre à tout sans le soutien du ou des spécialistes du dossier. Et le jeudi soir enfin, rencontre des ministres verts pour accorder les violons avant le Conseil des ministres du lendemain.

- Vendredi matin : Conseil des ministres. Les ministres y délibèrent et décident de la politique générale. Tous les points portés à l'agenda par le ministre ont été soigneusement préparés par son cabinet : avant-projets de loi, projets d'accord de coopération, projets d'arrêtés royaux ou ministériels, etc. Le ministre a déposé une note expliquant clairement le dossier qu'il soumet à l'avis de ses collègues et ses propositions de décision. S'il doit intervenir sur un dossier déposé par un autre ministre, il dispose d'une note, parfois d'un simple memo de son collaborateur. Le plus souvent, cette note a été discutée en cellule, avec le chef de cabinet et les collaborateurs travaillant sur la question. Au minimum, la note a été visée par le chef de cabinet et le plus souvent, le ministre aura été briefé avant la réunion. Souvent, les memos et les notes de ses collaborateurs sont annotés par la ministre, en fonction des informations données par ses experts sur le fonds des dossiers et sur les décisions ou les points d'accroc des négociations en intercabinets. Au Conseil, c'est le ministre qui défend ou négocie. Après le Conseil, ministres et collaborateurs se retrouvent pour discuter sur la manière de poursuivre le travail... pour préparer les interviews et émissions télévisées du week-end... ou du lundi. Week-end : si possible, on se repose. Quand l'actualité le permet. Et lundi, bureau de parti : en route pour un nouveau tour de manège.

A ce programme déjà lourd s'ajoutent les nombreuses conférences de presse et les « visites de terrain ». Le ministre s'y rend avec, sous le bras, le dossier que lui a préparé l'un de ses collaborateurs et sur lequel, à nouveau, il a été briefé : discours, informations sur la

personne à rencontrer, points forts ou points sensibles, éclaircissements à donner ou à obtenir... Le ministre doit trouver le temps de s'approprier le dossier et en faire une démarche personnelle. Et tandis que les collaborateurs des cellules thématiques étudient des documents et des dossiers, vont en intercabinet ou rédigent des notes, le service de communication s'occupe des communiqués et des conférences de presse, répond aux innombrables sollicitations, questions des journalistes, presque à toute heure du jour et de la nuit, étudie la manière dont leur ministre est perçue par les médias, prépare des campagnes de communication sur certains dossiers. D'autres se chargent du « courrier citoyen ». Un nombre incroyable de courriers arrivent au cabinet de la ministre pour demander des informations, pour en donner, pour donner un avis, faire des suggestions, des critiques, pour protester, demander de l'aide... Et les collaborateurs se chargent d'y répondre pour la ministre, puis ils informent celle-ci des informations et critiques méritant d'être retenues.

Un centre de compétences pour faire front à la variété et à la complexité des dossiers

Le simple fait de classer les archives d'un cabinet vous fait découvrir la variété mais aussi la complexité des dossiers. Une complexité qui s'explique par de nombreuses raisons.

Premièrement, le ministre et ses collaborateurs montent dans un train en marche. Qu'il s'agisse de réforme des polices ou de la lutte contre la pollution des mers, le ministre prend les dossiers là où le ministre précédent les a laissés, avec ou sans information pour l'aider à reprendre l'affaire en cours. Cela signifie qu'il faut réunir aussi rapidement que possible l'information la plus complète et la plus sérieuse sur le sujet, qu'il faut découvrir les tenants et aboutissants des affaires. Il faut aussi mesurer ce qu'impliquera la prise de telle ou telle décision. Si la complexité et l'importance du dossier dont le ministre est chargé le requiert, il faudra faire appel à des

consultants externes pour la réalisation d'une étude, voire d'un audit sur un dossier.

Ensuite, il est bien rare également qu'une matière relève du seul ministre et de son administration. Le plus souvent, les dossiers sont imbriqués les uns dans les autres et il faut, tant au niveau de l'information qu'à celui de la négociation, rencontrer les intervenants de toutes sortes et à tous niveaux de pouvoir. Si vous prenez le cas du dossier « nuisances sonores » ou « avions hushkités », Isabelle Durant a dû prendre en compte les intérêts et les soucis du gestionnaire de l'aéroport, des compagnies de navigation, des entreprises de frêts, des associations de riverains, des régions bruxelloise, flamande et wallonne, sans oublier les avis du Conseil d'Etat. Elle a dû aussi suivre les affaires portées devant les tribunaux suite non seulement à ses décisions mais à celles de ses prédécesseurs. Il a fallu aussi tenir compte des règlements nationaux, européens et internationaux ; et défendre son dossier sur un plan international (les avions hushkités ayant fait l'objet d'un contentieux avec les Etats-Unis porté devant l'OACI⁹). Tout cela, le ministre a dû le faire en collaborant au mieux avec son administration, évitant de refaire ce qui a été fait ou de compliquer son travail, et en travaillant en collaboration ou plus souvent sous la pression de ses collègues au gouvernement.

Complexes, les dossiers sont également parfois très techniques. Ils font appel à des connaissances particulières en droit, en finances, en ingénierie... On songe par exemple ici au dossier « crédits maritimes : charge du passé », au dossier « Abx », au « financement du TGV », à l'« Ijzeren Rijn » ou « Rhin d'acier », aux problèmes de tracé des lignes de chemins de fer, du RER, etc...

9 L'OACI est l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

Complexes, les dossiers le sont parfois en raison de la lenteur de certaines négociations, en raison du nombre d'étapes qu'ils doivent franchir, en fonction des rebondissements parfois inattendus. Pour un projet de loi, combien de versions ne trouvera-t-on pas dans les archives, du premier avant-projet de loi à la loi, à ses arrêtés d'application ? Combien de discussions en intercabine, combien de passages au Parlement, combien de négociations en Conseil des ministres... ? A première vue, on croit souvent découvrir des doubles. Puis en se penchant un peu sur les documents et sur le contexte (notes, courriels, mémo, rapports de réunions), on se rend compte qu'il s'agit bien du même projet, mais à des stades d'avancement différents.

Sur le plan des rebondissements inattendus, je rappellerai seulement les attentats du 11 septembre et l'impact qu'ils ont eu sur les questions de sécurité dans les aéroports, sur l'évolution de la réglementation internationale, sur les difficultés du secteur aérien. Et le cabinet de la Ministre de devoir préparer en trois jours un Conseil européen extraordinaire des Transports pour adapter les mesures de sécurité...

En conclusion

Classer les archives d'un cabinet, c'est découvrir un monde que le citoyen connaît peu. Le bout de chemin que j'ai parcouru avec ces « cabinetards » m'a permis de mieux appréhender ce monde très particulier, de partager un petit bout de la grande aventure politique. Aux citoyens et aux chercheurs à présent de s'y plonger. Tous les dossiers ne sont pas encore directement accessibles bien sûr, mais une demande motivée à la ministre peut ouvrir nombre de ceux-ci à la consultation.

Saluons la volonté du parti Ecolo, d'Isabelle Durant ainsi que des autres personnalités écologistes qui ont depuis exercés des fonctions de Ministre ou de Secrétaire d'Etat¹⁰, de conserver ces archives et de

¹⁰ C'est à dire José Daras, Thierry Detienne, Olivier Deleuze, Evelyne Huytebroeck, Nicole Maréchal, Jean-Marc Nollet, Philippe Henry et Christos Doukéridis

les rendre accessibles au public dans les plus brefs délais. L'histoire d'ailleurs se poursuit dans la même voie, l'archivage des législatures qui se terminent en mai 2014 est d'ores et déjà amorcé.

Dans une démocratie, il est essentiel que le citoyen puisse accéder aux informations. Soit directement, pour soutenir sa réflexion et lui permettre d'agir en connaissance de causes. Soit plus tard, pour l'aider à comprendre le passé et analyser ce qui a été fait. Dans ce cas précis, la volonté de transparence politique exprimée à maintes reprises est passée du stade des intentions à celui des actes.

Pour découvrir ce que furent ces quatre années de gouvernement arc-en-ciel et comment Isabelle Durant et son équipe les vécurent, le chercheur ne manquera pas de consulter également son livre *A ciel ouvert* (éditions Luc Pire, 2003) « écrit à chaud au sortir de quatre années en excès de vitesse politique permanent » ainsi que les « sagas » rédigées par ses collaborateurs sur les dossiers aérien et ferroviaire ou le bilan d'Isabelle Durant dressé au terme de la législature 1999-2003. Il faut ajouter à cela l'inventaire en tant que tel de ce fonds d'archives : Annette HENDRICK, « *Archives Isabelle Durant, 1999-2003* », éd. Etopia, 2009, 187p.