

SECRET D'ÉTAT ET SÉCURITÉ NATIONALE DANS LE MONDE ACTUEL

Fernando LÓPEZ MORA*

INTRODUCTION.....	53
I. LE SECRET D'ÉTAT EN DÉMOCRATIE ET SES PARADOXES.....	55
II. L'EXEMPLE ESPAGNOL.....	60
A. Wikileaks, secret et monde actuel : quelles conséquences?	62

* Directeur du Groupe de Recherche HUM808: « Regulación Social e Instituciones » et directeur adjoint « Cátedra UNESCO de Resolución de Conflictos », Université de Cordoue (Espagne).

C'est pour moi un grand plaisir de participer à ce rendez-vous académique à l'Université de Montréal. Je tiens, tout d'abord, à exprimer mes cordiaux remerciements à monsieur le professeur Karim Benyekhlef pour l'excellente organisation de mon séjour et pour le cadre si prestigieux dont a bénéficié cette conférence. Je pense aussi que cette salle – le Laboratoire de cyberjustice du Centre de recherche en droit public (CRDP) de l'Université de Montréal – est un lieu idéal pour la conférence plénière, parce qu'elle symbolise les conséquences pratiques de la révolution technologique sur la vie quotidienne des gens. Tout comme est intéressante, dans ce contexte, l'omniprésence de la numérisation sur la vie collective et sociale.

Dans mon exposé, je projette de faire, à partir d'une perspective d'historien, un bilan sur le secret d'État. Au niveau de l'organisation, il y a des sujets communs qui peuvent nous servir à construire le discours. Le premier de ces points peut être le contexte dans lequel s'insèrent les nouveaux phénomènes.

INTRODUCTION

Depuis l'été 2010, le public a à sa disposition et peut donc utiliser une masse d'informations diplomatiques dont l'origine de la fuite se résume en un mot : *Wikileaks*. Cette « fuite » oblige à raisonner aux limites et au contenu de la représentation démocratique du secret. Mais, bien entendu – et dans une perspective historique –, les évasions publiques d'informations dites « secrètes » ou sensibles ne sont pas nouvelles. Chez nous, en Espagne, déjà à l'époque classique, aux XVI^e et XVII^e siècles, certains n'hésitaient pas à diffuser dans leurs Mémoires des dépêches et lettres de nature très sensible sur la diplomatie de la « *Monarquía Católica* », par exemple¹. À plusieurs reprises dans le passé, les médias

¹ Sur le sujet voyez Diego NAVARRO BONILLA, *Cartas entre espías e inteligencias secretas en el siglo de los validos: Juan de Torres-Gaspar Bonifaz (1632-1683)*, Madrid, 2007. *Id.*, *La imagen del archivo: representación y funciones en España (siglos XVI y XVII)*, Gijón, 2003. Carlos J. CAMICER GARCÍA et Javier MARCOS RIVAS, *Espías de Felipe II: los servicios secretos del Imperio español*, Madrid, 2005. Miguel Angel ECHEVARRÍA BACIGALUPE, *La diplomacia secreta en Flandes: 1598-1643*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1984. *Id.*, «El espionaje y las

ont montré leur importance dans les relations internationales. Plus récemment, dans le cadre de l'histoire contemporaine internationale, l'annonce, par le *New York Times* du 4 juin 1956, de l'existence d'un rapport secret de Khrouchtchev dénonçant les crimes du stalinisme, ou encore les révélations sur la guerre du Vietnam, le scandale du *Watergate*, ou l'*Iran-gate* l'attestent. La presse s'est d'ailleurs toujours montrée active pour révéler des informations expliquant les clés de notre monde, ce qui restait auparavant une chasse gardée de la diplomatie et de l'espionnage. Et plus particulièrement à l'époque de la guerre froide, encore si proche pour nous tous. Finalement, nous pouvons parler aussi d'une « politique de fuites » d'informations, en principe contrôlée par les services de renseignement au profit de certains destinataires occasionnels qui n'ont pas de responsabilités gouvernementales et se contentent d'un rôle passif, par exemple, une partie de l'opposition politique ou la presse².

Depuis toujours, le secret, plus particulièrement le secret d'État, est porteur d'ombre³. Sa maîtrise et son dévoilement sont longtemps restés

rebeliones de los siglos XVI y XVII en la Monarquía Hispánica», en *Actas del Congreso Rebelión y resistencia en el mundo hispánico del siglo XVI*, Lovaina, Leuven University Press 1992, p. 144. David GARCÍA HERNÁN, «Algunas notas sobre el servicio de información de la Monarquía Católica en el Mediterráneo en tiempos de Felipe II», (1994) 7 *Espacio, Tiempo y Forma. Serie IV: Historia Moderna* 245. Miguel GÓMEZ DEL CAMPILLO, «El espía mayor y el conductor de embajadores», (1946) 119 *Boletín de la Real Academia de la Historia (Madrid)* 317. Alain HUGON, *Au service du roi catholique : honorables ambassadeurs et divins espions*, Madrid, casa de Velázquez, 2004.

² Comme l'annonce Alain DEWERPE : « Dans le régime d'opinion publique, l'usage du secret s'inscrit, en le révélant, dans le rapport entre des agents qui y possèdent les compétences d'une participation active et ceux qui, dépourvus de compétences, sont réduits à une participation passive ; et l'état actuel du champ, en organisant ces relations, renvoie aux modes de structuration de l'accès au savoir politique et, partant, à la mise en réserve de ce savoir, en d'autres termes, à la genèse historique du secret comme forme et enjeu de la domination politique dans le régime de la publicité contemporaine ». Voir aussi, Alain DEWERPE, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1984, p. 14.

³ Sur sa conceptualisation voir Arnaud LÉVI, «Évaluation étymologique et sémantique du mot "secret" », (1976) 14 *Nouvelle Revue de Psychanalyse* (Dossier : « Du secret »). Claudia MEJIA, «Le mensonge comme acte manqué», (2001) 8 *Sigila* 115 Georg SIMMEL, «La société secrète», (1976) 14 *Nouvelle Revue de Psychanalyse*.

la prérogative du pouvoir⁴. Malgré cela, le secret d'État est également un acteur de révélation singulière. De plus, une place nouvelle est accordée au secret dans nos sociétés contemporaines : leur dynamique, compte tenu des rapides évolutions technologiques, amènent à s'interroger sur les fondements mêmes de la démocratie, ainsi que sur le traitement de l'information et de la communication de la part du citoyen. Ces démarches doivent nous inciter à questionner les modes de légitimation des pratiques de préservation de l'information, leurs méthodes, et leurs fondements éthiques ou juridiques.

I. LE SECRET D'ÉTAT EN DÉMOCRATIE ET SES PARADOXES

Tout d'abord, je vais constater l'évidence : à savoir que les secrets d'État ne posent problème que dans le contexte des sociétés que, à défaut de meilleure dénomination, nous pouvons appeler «ouvertes», et dont les systèmes politiques répondent aux critères minimaux pour des organisations démocratiques ; c'est-à-dire séparation des pouvoirs, droits garantis et, par conséquent, liberté de la presse, avec mise en œuvre effective de la notion de responsabilité politique des dirigeants. Pour leur part, les systèmes autoritaires disposent de mécanismes et de pratiques politiques pour faire en sorte que le secret n'ait pas besoin de qualification pour se transformer en ligne de conduite. Les légitimités traditionnelles impliquent une disposition généralisée à céder aux dirigeants un espace dans lequel le secret règne de manière «naturelle» et moins contestée.

Ma deuxième réflexion concernant le secret se conclut en paradoxe de la modernité. Je prendrai comme point de départ les réflexions de Dominique Rabaté portant sur l'article de Pierre Nora, «Simmel : le mot de passe»⁵. Le sociologue allemand s'est intéressé très tôt aux sociétés

Jacques STERN, *La science du secret*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1998. Luisa VALENZUELA, *Escritura y secreto*, 2^e éd., Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2003.

⁴ Christian HARBULOT, Jean PICHOT-DUCLOS et Rémi KAUFFER, «La République et le renseignement», (1996) 5 *Revue de la Défense nationale*.

⁵ Voir l'analyse de Dominique RABATÉ, «Le secret et la modernité», (2001) 14 *Modernités* 9, 10.

secrètes. Et le premier paradoxe qu'il découvre est de constater qu'à partir du début du XIX^e siècle, le mouvement de démocratisation en Europe – c'est-à-dire, conformément à l'idéal des Lumières, de divulgation et de révélation – s'accompagne d'une extraordinaire floraison de sociétés secrètes. Nora le présente, à juste titre, comme le paradoxe majeur de la modernité : bien que l'on assiste à un élargissement de la divulgation permanente, qui veut que tout secret soit à dire, à publier, *cet état des choses* n'évite pas que le désir de secret réapparaisse universellement.

Signe de nouveaux temps, je dois aborder maintenant le sujet de la dérive technologique. Vous n'ignorez pas que, ayant des rôles toujours plus étendus, poussées de surcroît à coopérer entre elles, les institutions ont à traiter des quantités toujours plus importantes de données numériques. Accessibilité et réactivité sont aujourd'hui les maîtres mots ; et la production et le partage de l'information s'accroissent avec le développement de structures aux contours toujours plus flous. Considérée comme une preuve d'efficacité, la perméabilité des organisations rend aussi très pénible la protection des données dans le cadre de la sécurité nationale. Car, pour être efficace, le traitement des données exige accès et partage. À ce stade, il faut se rappeler l'incapacité des agences américaines de renseignement à rapprocher des informations collectées par différents bureaux : ceci avait été sévèrement critiqué par la Commission nationale sur les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis⁶.

Félix Stalder a d'ailleurs révélé pourquoi la nouvelle contradiction est au cœur du système :

Les flux doivent circuler librement afin d'irriguer les diverses branches d'entités complexes et permettre la réalisation d'opérations subtiles, tout en étant protégés par le secret. Cela dans le cadre de limites très strictes ne pouvant être définies ou communiquées à

⁶ Pierre-Louis Malfatto, *Quand l'intelligence fait défaut : les services de renseignement américains à l'épreuve des attentats du 11 septembre 2001*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2009.

l'avance à toutes les parties prenantes, faute de savoir quelles connexions seront nécessaires demain.⁷

Le contresens au maximum :

Avec Internet, une infrastructure sophistiquée de communication est désormais à la portée de toute personne à qui cette dissonance fondamentale donne l'énergie et la motivation nécessaires pour faire exploser le système.⁸

Raymond Aron a expliqué, en outre, que les relations interétatiques ont été exprimées dans et par des conduites spécifiques, incarnées par deux personnages symboliques à l'époque : le Diplomate et le Soldat. On serait tenté d'ajouter un troisième acteur à ce couple traditionnel : l'Internaute, parce qu'Internet et le Web modifient sensiblement la notion de pouvoir dans l'analyse des relations internationales⁹.

Nouvel aspect de pensée en rapport spécifiquement avec le regard historique. Nous, historiens, avons besoin d'une perspective temporelle pour considérer les faits les plus marquants, rétablir le cours des événements, faire apparaître les intentions des protagonistes. La pratique habituelle de l'historien est en effet d'utiliser des méthodes critiques et d'appliquer des savoir-faire reconnus pour évaluer les sources, pour présenter et publier le matériel, pour détecter les erreurs dans la transmission de l'information et pour déterminer la fiabilité des témoignages individuels. Félix Stalder nous a montré que, de manière indirecte, des *phénomènes de type Wikileaks* ébranlent les fondements de la méthode historique. Ceci est plus particulièrement vrai pour les relations interna-

⁷ Felix STALDER, « Pourquoi les institutions peinent à conserver leurs secrets », (janvier 2011) *Le Monde Diplomatique* 6 et 7.

⁸ Les stratèges militaires ont défini le profil de l'« individu surpuissant », c'est-à-dire « capable de provoquer de façon autonome une série d'événements en cascade : la perturbation d'un système, son arrêt complet, ou encore l'abolition de règles en vigueur à l'échelle mondiale. L'individu surpuissant se caractérise par une compréhension du fonctionnement et de la connectivité d'un système complexe ; l'accès à une plate-forme de réseaux sensibles ; la détention d'une force qui pourrait se retourner contre la structure ou le système ; et enfin la volonté d'en faire usage ». *Id.*

⁹ Référencé par Thomas GOMART, « La révolution en ligne. Écrire l'histoire des relations internationales après Wikileaks », (2011) *Revue des Deux Mondes*.

tionales – que j'assimile à une école de l'histoire contemporaine – compte tenu des conséquences combinées de la dématérialisation, d'une profusion orgiastique d'information.

Plus encore.

Les phases habituelles de rangement, de recherche, d'écriture, d'édition et de propagation de la connaissance historique, par le biais notamment des pairs et de l'enseignement, sont court-circuitées¹⁰. En outre, l'approche « collaborative » modifie déjà profondément la production de connaissances, comme le rapport au savoir.

En modifiant les notions de puissance, d'archive et de secret diplomatique, cette révolution *Wikileaks*, face aux informations réservées de l'État, laisse entrevoir une rapide transformation épistémologique, en premier lieu en constatant l'émergence du *Cyber power* et, en second lieu, celle des flux exponentiels de documents. Cela devrait nous amener, nous les historiens, à développer de nouvelles pratiques collaboratives. Enfin, et au niveau du secret, *Wikileaks* constitue un tournant historique qui a momentanément modifié la dialectique entre transparence et secret. Presque instinctivement, les diplomates vont adopter de nouvelles pratiques leur permettant, provisoirement là encore, de regagner de l'opacité.

Et tout ça pourquoi ? Pourquoi une telle réaction en faveur de la transparence ?

Parce que le désir de transparence est sacro-saint chez nous. De tous les idéaux dont nous avons hérité des Lumières, la transparence est peut-être le seul à ne pas avoir été profondément remis en cause à l'époque contemporaine. Au contraire, là où d'autres notions utopiques ont démontré leur incapacité à résister à la récupération totalitaire, l'idéal de transparence en est ressorti renforcé, devenant une sorte de valeur suprême, consensuelle et incontestée à une époque qui se voudrait post-idéologique. En effet, jamais auparavant n'avait-on autant appelé à un « devoir » de transparence, jamais n'avait-on autant invoqué un « droit » à la transparence.

¹⁰ *Id.*

Sorte d'idéal incantatoire, cette transparence, qui constitue aujourd'hui le maître mot politique, épistémologique et moral, n'est pourtant pas le fruit d'une invention récente, mais puise bien ses racines dans les prémices de l'âge moderne¹¹.

Le défi de toute démocratie est donc de trouver un juste milieu entre secret et transparence. Il s'agit, d'une part, d'éliminer tout risque de corruption et d'affaires obscures, d'autre part, d'éviter que la raison d'État ne soit mise en péril par une divulgation de secrets importants. L'État doit non seulement s'efforcer de rendre publiques le plus d'informations possible, mais aussi protéger par le secret tout renseignement qui pourrait nuire à son bon fonctionnement.

Comment atteindre ce difficile équilibre ? Où s'arrête le secret ? Où commence la transparence ?

Nous voyons donc qu'il y a un grand écart entre le mythe de la transparence et la réalité. Le mythe voudrait que la transparence soit le moyen qui permette d'éradiquer tous les maux et toutes les pathologies de l'État. C'est là une idée reçue, véhiculée par les médias qui accordent une importance quasi sacrée à la communication.

Trois arguments sont avancés sur le sujet : la citoyenneté a le « droit de savoir » ; l'administration et les dirigeants politiques ont intérêt à soigner leur image ; de plus, l'accès plus poussé à l'information permet aux individus d'adhérer aux projets de la collectivité. C'est là un point important, car en démocratie, précisément, la transparence est la règle et le secret, l'exception.

Si le secret doit être une exception, il devra être mesuré, comme tel, pour éviter qu'il ne se transforme en règle. Ainsi, dans un État démocratique de droit, le secret demande une Loi pour se réguler avec toutes les concrétions possibles. En outre, sera prévue toute une série de mesures de contrôle, pour tenter de garantir que le secret soit utilisé conformément au but prévu de protection de la sécurité et la défense de l'État et conformément aux postulats propres d'un État de droit.

¹¹ Présentation de l'éditeur, «La transparence. Esthétique et politique», (2011) 7 *Appareil*.

En effet, le postulat initial est que, loin d'être une anomalie ou un dysfonctionnement, le secret est présent dans le fonctionnement même du pouvoir démocratique, tant du côté de l'exécutif que de celui du législatif qui l'assume dans ses délibérations.

En outre, comme le rappelle le professeur Aurélien Colson dans un décryptage publié dans *Le Monde*, le secret est indispensable aux négociations diplomatiques, non par souci de préserver le pouvoir de l'État à la réalisation de cette tâche, mais parce que dans toute négociation, les prises de décision et les vrais accords se font à l'écart : « c'est dans la confidentialité que se construit la confiance, instrument clé de toute négociation », les négociateurs n'étant alors plus soumis à l'intransigeance médiatique, source d'échec des pourparlers¹². Ainsi, ouvrir les échanges à l'opinion publique pousserait irrémédiablement le véritable travail diplomatique en dehors du champ officiel et ouvert à l'observation.

Or, la démocratie ne vit jamais sans secret. Mais le secret doit être pris en charge et assumé par la délibération démocratique, par les pouvoirs publics et par le droit. Les États et d'autres institutions sont conscients de l'importance du secret et des limites de la transparence. C'est le cas de l'Union européenne, par exemple, qui admet dans l'article 296 de son traité qu'« aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ».

II. L'EXEMPLE ESPAGNOL

En Espagne, la régulation du secret d'État part des fondements constitutionnels et le droit à l'information est reconnu (article 20.1.d)). Alors, le secret doit être une exception au système ouvert démocratique. Il sera seulement justifié s'il répond à la garantie d'un intérêt dit public. Par exemple, la sécurité et la défense de l'État, en tant qu'éléments publics à protéger, sont reflétées aussi dans des articles constitutionnels (articles 105.b), 8 et 104). Par conséquent, secret d'État et État de droit

¹² Aurélien COLSON, « Fin du secret diplomatique ? », (14 décembre 2010), *Le Monde*, en ligne : <<http://alliancegeostrategique.org/2011/02/10/loi-du-secret-ou-revelations-mediaticques-quel-point-moyen/>>.

deviennent conciliables si le secret répond effectivement à la préservation de la sécurité et la défense de l'État de droit annoncé¹³.

À l'échelle historique, la première tentative de régulation du secret officiel apparaît en 1968, c'est-à-dire pendant le « franquisme ». La *Loi des secrets officiels* (LSO) a défini alors l'objet d'une éventuelle classification d'information, et a reconnu la nécessité d'un certain contrôle politique du secret par les « Cortes » et le « Consejo Nacional del Movimiento », mais a interdit le contrôle judiciaire du secret officiel¹⁴. Bien précisément, la législation actuelle est née d'une modification de la loi franquiste durant l'année 1978 et introduit deux principales nouveautés pour une démocratie : l'accès des parlementaires à la connaissance de l'information classée et la possibilité de contrôle judiciaire du secret, même s'il ne spécifie pas la voie. Ainsi, la loi 48/1978 du 7 octobre 1978, qui modifie la loi du 5 avril 1968 sur les secrets officiels, dispose que la notion de « documents classés » n'est pas opposable aux parlementaires qui, par principe, ont accès à toutes les informations dont ils ont besoin, selon les modalités déterminées par les règlements de leurs assemblées. En application de cette loi, le Congrès des députés a adopté, le 2 juin 1992, une résolution définissant les conditions dans lesquelles certains députés peuvent accéder aux documents classés. La loi 11/1995 du 11 mai 1995 relative à l'utilisation et au contrôle des fonds spéciaux a créé une commission spéciale au sein du Congrès des députés. Composée des députés ayant accès aux documents classés, elle est chargée de contrôler l'usage de ces fonds. On peut donc considérer que cette commission, souvent désignée comme la « Commission des secrets officiels », constitue l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement. Du reste, le projet de loi réformant ces services, qui a été déposé le 16 novembre

¹³ Carlos RUIZ MIGUEL, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Madrid, Artes Gráficas Benzal, 2002 ; Francisco GALVACHE VALERO, « La inteligencia compartida », INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA, *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, 2004, p. 151.

¹⁴ Francisco Javier ZORZO FERRER, « Historia de los servicios de inteligencia: el periodo predemocrático », (2005) 180-709 *Arbor* 75 ; Carlos RUIZ MIGUEL, « El CESID: historia de un intento de modernización de los servicios de inteligencia », (2005) 180-709 *Arbor* 121.

2001, confie le contrôle parlementaire du service de renseignement (le Centre national de l'intelligence ou CNI) à la commission instituée par la loi de 1995.

A. Wikileaks, secret et monde actuel : quelles conséquences ?

Pour finir, et en s'exprimant de manière très synthétique, l'affaire *Wikileaks* a révélé divers aspects de notre monde contemporain concernant le secret d'État.

1. – D'importantes tensions entre les paradigmes classiques en matière de liberté d'expression en démocratie et certaines nouvelles tendances restrictives sont apparues dans l'idée de fortifier la sécurité nationale. C'est une conception, dans le fond, assez ancienne¹⁵, mais qui semble bénéficier d'un récent regain d'intérêt.

2. – A également surgi la nécessité d'adapter notre schéma de régulation juridique à une nouvelle réalité dérivée de l'émergence d'Internet et aux activités liées à la communication qui se sont largement développées. Concrètement, *Wikileaks* mérite-t-il, aux États-Unis et dans les autres pays qui peuvent être touchés, comme l'Espagne, la même considération juridique qu'un moyen de communication traditionnel ?

3. – Enfin, et de manière réactive, la fuite *Wikileaks* pourrait avoir pour conséquence un retour en arrière sur le processus de coordination mis en place après les attentats du 11 septembre 2001 pour mieux partager l'information.

En définitive, je voulais, tout simplement, attirer l'attention sur les conséquences de ce sujet toujours d'actualité face à la régulation étatique du secret. Comme nous l'avons vu, des raisons d'une certaine gravité invitent à attendre certains avantages pour oser ausculter les clés d'un monde peu fréquenté par la population académique, mais où doit néanmoins dominer la présence du citoyen, le grand protagoniste de l'histoire du futur.

¹⁵ Christian HARBULOT et Didier LUCAS, *La guerre cognitive : L'arme de la connaissance*, Paris, Lavauzelle, 2002.