

Secret défense: la bataille des archives

A l'heure où est publié le rapport de Benjamin Stora sur les relations entre la mémoire et la guerre d'Algérie*, une autre bataille se joue à l'intérieur de l'administration française : celle de l'accès des historiens et des citoyens aux archives publiques classées « secret défense ».**

Arlette HEYMANN-DOAT, professeure émérite de droit public à l'université Paris-Saclay, ancienne vice-présidente de la LDH

Depuis le milieu des années 1970, les autorités politiques ont cherché, par des lois, à améliorer les relations entre les usagers et l'administration, grâce, notamment, à plus de transparence. Cet objectif a été assigné aux archives publiques. Mais certaines administrations ont entrepris d'entraver l'application de la loi, pour empêcher ou compliquer considérablement l'accès aux archives publiques classées « secret défense ».

L'assaut contre la démocratie

De façon générale, les archives publiques sont librement communicables. La Révolution française en a fait un droit. La loi du 7 messidor an II avait proclamé : « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment. » Le Conseil constitutionnel a fondé le « droit d'accès aux documents d'archives publiques » sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui affirme que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Et la Cour européenne des droits de l'homme a inclus l'accès aux informations d'intérêt public dans la liberté d'expression.

La loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, inscrite dans le Code du patrimoine, a posé un principe : « Les archives publiques sont communicables de plein droit. » Mais certains documents ne sont communicables, en raison de leur objet, qu'à l'expiration d'un certain délai : vingt-cinq ans, cinquante ans, soixante-quinze ans, voire cent ans. En l'occurrence, les « documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale » ne sont communicables qu'à l'expiration d'un délai de cinquante ans.

En 2011, un arrêté du Premier ministre a approuvé une instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale (dénommée « IGI 1300 »). Cette instruction posait une nouvelle condition pour la communicabilité d'un document des archives publiques : qu'il ait été « préalablement déclassifié ». L'autorité dont émanait le document devait être saisie pour vérifier l'expiration du délai de cinquante ans et apposer sur chaque document un tampon : « déclassifié ».

Ce texte fut mis en œuvre petit à petit, à partir de 2013, pour arriver, en 2018, à « un processus unifié de gestion des documents classifiés et de leur déclassification », faisant l'objet d'un vademécum interne à l'adresse des services des Archives nationales. En 2019, au sein du ministère des Armées, l'ordre fut intimé au Service historique de la défense de ne pas communiquer de document classifié « secret défense », sans déclassification préalable. Cette nouvelle procédure de déclassification fut d'abord mise en œuvre dans les cas

où les documents ne sont pas communicables de plein droit, avant cinquante ans. Les services des archives peuvent alors accorder une dérogation, après accord de l'autorité signataire des documents. Celle-ci (ministère des Armées, de l'Intérieur...) a un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de procéder à la déclassification. Ce fut le cas lorsque François Graner voulut consulter les archives de François Mitterrand concernant la politique de la France au Rwanda, au début des années 1990. Il n'en obtint l'autorisation qu'après des années de procédure, le Conseil d'Etat jugeant que « la protection des secrets d'Etat doit être mise en balance avec l'intérêt d'informer le public sur les événements historiques ».

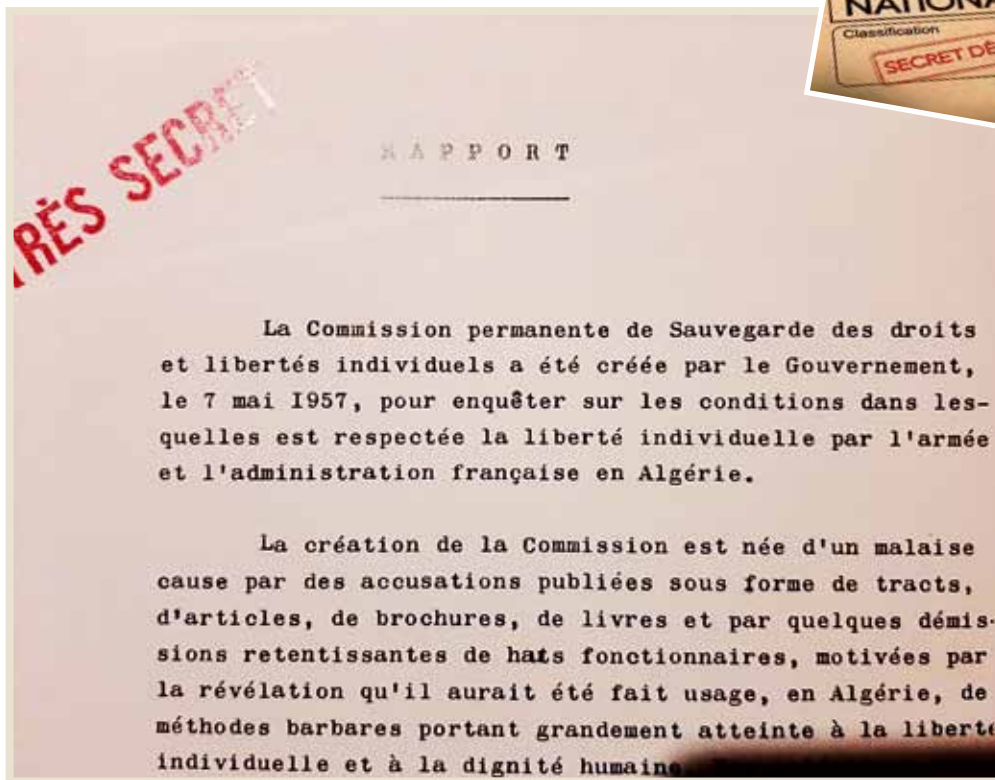
D'un droit de regard à un pouvoir de refuser

L'usage de cette procédure fut étendu aux cas où les documents étaient communicables de plein droit, du fait de l'expiration des délais institués par la loi. Dans un bilan portant sur les années 2014-2018, des archivistes établirent que la procédure de déclassification avait concerné des documents de plus de cinquante ans, dans 85 % des cas : autrement dit dans 85 % des cas, l'administration avait suivi une procédure que la loi ne prévoyait pas.

Suivant le même mouvement d'extension du pouvoir administratif, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui peut être saisie pour avis, en cas de refus de communication d'un document administratif, soumit à la procédure de déclassification les documents dont la communication était demandée non seu-

* Voir www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/09/0586b6b0efc2f2540589c6d56a1ae63a65d97c.pdf

** Voir l'article d'André Lucas et François Graner, « Secret défense : raison ou déraison d'Etat? », in *H&L* n° 190, juin 2020 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2020/10/HL190-Actualite%C3%A9-7-Secret-d%C3%A9fense-raison-ou-raison-dEtat.pdf).



La Commission de sauvegarde des droits et libertés individuels a été créée le 7 mai 1957 par le gouvernement Guy Mollet pour « détourner l'indignation qui commençait à se manifester » (Pierre Vidal-Naquet) face à la pratique généralisée de la torture et des disparitions forcées. Ses archives sont conservées aux Archives nationales, mais de nombreux documents qu'elles contiennent ne sont pas communicables, sous prétexte qu'ils sont tamponnés « secret » et relèveraient aujourd'hui du « secret de la défense nationale ».

lement avant l'expiration du délai de cinquante ans, mais aussi après. Ce pouvoir d'appréciation de l'administration, même au-delà du délai de cinquante ans, a été inscrit dans une nouvelle instruction interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du 13 novembre 2020. Cette instruction reprend l'exigence de déclassification posée en 2011. Elle donne même à l'administration le pouvoir de refuser la déclassification de documents au-delà du délai de cinquante ans. Et elle étend l'exigence de déclassification à tous

les documents depuis le 1^{er} mars 1934! Si elle s'applique, tous les documents classés « secret défense » seraient soumis à tout jamais à l'obligation de déclassification, pour pouvoir être consultés. L'instruction interministérielle... fait la loi. La procédure de déclassification, s'impose également aux présidents de la République qui auraient manifesté leur volonté d'ouvrir les archives. François Hollande avait ainsi, dans son discours du 8 mai 2015, soixante-dix ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, demandé l'ouverture sans restriction des archives, pour

contribuer à « la lutte contre le révisionnisme, l'altération de la mémoire, l'oubli et l'effacement ». L'opération de déclassification prit trois années...

Le 13 septembre 2018, Emmanuel Macron fit une déclaration à propos de l'affaire Maurice Audin. Il souhaitait que toutes les archives de l'Etat qui concernent les disparus de la guerre d'Algérie « puissent être librement consultées et qu'une dérogation générale soit instituée en ce sens ». Plus de deux années plus tard la liberté n'est pas reconnue, mais l'administration a étendu son domaine, en établissant un « Guide numérique sur les disparus de la guerre d'Algérie ».

Dernière minute

La présidence de la République a publié, le 9 mars 2021, postérieurement à la rédaction de cet article, un communiqué disant que « le Président a entendu les demandes de la communauté universitaire pour que soit facilité l'accès aux archives classifiées de plus de cinquante ans ». Mais les trois associations signataires des deux recours devant le Conseil d'Etat [NDLR : voir p. 20] ont réagi par un communiqué. Il déplore le maintien de l'exigence de déclassification préalable à la communication des documents classés secret défense, et s'inquiète de l'annonce d'une nouvelle loi qui restreindrait le droit d'accès aux archives publiques. Voir histoirecoloniale.net.

Arlette Heymann-Doat et Gilles Manceron,
membre du Comité central de la LDH

La mainmise d'un pouvoir administratif

On peut discerner deux acteurs majeurs. Premier acteur, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, sorte de boîte noire de la protection du secret défense. Service du Premier ministre, il a pour mission de « garantir l'adaptation, la cohérence et la continuité de l'action de l'Etat dans le domaine de la défense et de la sécurité ». De cette mission prospective, il a induit une mission rétrospective, incluant, dans la protection de la France,

**« La crainte de l'Association des archivistes français
est de perdre "la relation de confiance qui s'est construite
entre chercheurs, historiens, citoyens et archivistes dont la fonction
originelle, outre la préservation et la conservation
des archives de la Nation, est d'en favoriser la consultation
et la valorisation dans le respect du cadre légal
fixé par le Code du patrimoine". »**

celle de son image. Il a élaboré les instructions de 2011 et de 2020.

Deuxième acteur, les services d'archives. Faisant le bilan des années 2014-2018, les responsables du département « Justice et intérieur » des Archives nationales se félicitent du « dialogue constructif » avec les « HFDS », hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, nommés, depuis 2015, auprès des ministres, pour examiner les demandes de déclassification des documents classés « secret défense ». Des dizaines de personnes ont été mobilisées depuis cette date pour examiner des centaines de mètres linéaires d'étagères. Des milliers de documents ont été mis dans des enveloppes, ornées du tampon « secret défense ». Il a fallu des années pour que des demandes de consultation soient examinées, certaines ne l'étant toujours pas après deux ou trois ans. Il s'agit de « *repen- ser l'articulation entre le Code du patrimoine et l'IGI 1300* »⁽¹⁾. C'est explicitement mettre sur le même pied un texte législatif et un texte réglementaire, en ignorant la prééminence du premier sur le second, conséquence du régime démocratique.

Entre choix politique et peur

Ces services administratifs sont-ils animés par une volonté d'ordre politique, différente de celle des autorités politiques constitutionnelles ? Le moteur principal est la peur. La première peur est celle de révélations sur des comportements de l'armée pendant les guerres, notamment les guerres coloniales, d'Indochine et d'Algérie. La déclaration du président Macron de septembre 2018 évoquée plus haut a suscité des mouvements de désapprobation au sein de l'armée.

La deuxième peur est celle de la hiérarchie. La carrière des archivistes de la ville de Paris qui avaient ouvert les archives permettant

de documenter le comportement de la police le 17 octobre 1961 a été stoppée.

La troisième peur est celle des punitions, au sens de la justice pénale. Les instructions mettent en avant les risques que courent les archivistes dès lors qu'ils portent atteinte, ou permettent de porter atteinte au secret de la défense nationale. Le Code pénal punit, comme délit, le fait de porter à la connaissance du public un document qui a le caractère de secret de la défense nationale. La dernière instruction soutient qu'il faut « *articuler* » le Code du patrimoine et le Code pénal : « *Aucun document classifié, même à l'issue du délai de communicabilité de cinquante ans fixé par l'article L.213-2 du Code du patrimoine, ne peut être communiqué tant qu'il n'a pas été formellement démarqué par l'apposition d'un timbre de déclassification conforme à l'Annexe 38, sous peine de faire encourir au consultant et au personnel du service d'archives les peines prévues pour le délit de compromission.* » Le Code pénal est invoqué pour mettre en échec les dispositions claires de la loi sur les archives, inscrite dans le Code du patrimoine.

Une telle inversion des principes démocratiques a suscité des réactions qui, on peut l'espérer, vont remettre les choses à l'endroit et permettre de poursuivre le travail des historiens.

Tribunes, recours...

La protestation s'organise

En septembre 2019, à l'initiative de l'Association Maurice Audin et de l'association Histoire coloniale et postcoloniale, plusieurs associations, dont la LDH et le Mrap⁽²⁾, ont organisé, avec le soutien de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, une journée d'étude sur les disparus de la guerre d'Algérie du fait des forces de l'ordre françaises⁽³⁾, qui

s'est conclue par un appel à l'ouverture des archives.

En février 2020, des historiens de France et du monde se sont déclarés « *consternés par les conséquences néfastes de l'instruction générale interministérielle de 2011* ». Ils se voyaient refuser l'accès à des documents consultés des dizaines d'années auparavant. « *C'est une situation digne de Kafka.* »⁽⁴⁾

Les archivistes eux-mêmes exprimèrent leur désarroi devant l'impossibilité d'assumer la tâche qui leur était demandée par l'IGI, et la crainte de perdre « *la relation de confiance qui s'est construite entre chercheurs, historiens, citoyens et archivistes dont la fonction originelle, outre la préservation et la conservation des archives de la Nation, est d'en favoriser la consultation et la valorisation dans le respect du cadre légal fixé par le Code du patrimoine* »⁽⁵⁾.

Le 23 septembre 2020, un collectif d'historiens, d'archivistes et de juristes déposa un recours devant le Conseil d'Etat, afin qu'il annule le refus du Premier ministre d'abroger l'instruction de 2011. Le recours était soutenu par l'Association des archivistes français, l'Association des historiens contemporanéistes de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et l'Association Josette et Maurice Audin.

Mais la nouvelle instruction du 13 novembre 2020, loin de revenir sur l'exigence de déclassification de tout document classé « secret défense », préalablement à sa communication, a augmenté encore les pouvoirs de l'administration. En janvier 2021, un second recours a été formé devant le Conseil d'Etat, tendant à l'annulation de cette nouvelle instruction. Le 22 janvier 2021, le Conseil supérieur des archives a demandé à la ministre de la Culture de se joindre à ce recours. ●

(1) Violaine Challéat-Fonck, Marion Veyssière, « La protection du secret de la Défense nationale aux Archives nationales : retour d'expérience sur quatre années de mise en œuvre », in *La Gazette des archives*, n° 254, 2019.

(2) Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples.

(3) Voir www.ldh-france.org/les-disparus-de-la-guerre-dalgerie-du-fait-des-forces-de-lordre-francaises-verite-et-justice.

(4) Tribune « Nous dénonçons une restriction sans précédent de l'accès aux archives contemporaines de la nation », in *Le Monde*, 14 février 2020.

(5) Tribune de l'Association des archivistes français, « "Le crépuscule des archives" ? Entre accès restreint pour les citoyens et contraintes professionnelles pour les archivistes », 19 février 2020.