

Accéder aux archives classifiées en France, un parcours du combattant

Sylvie Braibant

LVSL, 8 novembre 2021

Depuis une décennie, à l'encontre des principes fondamentaux de la République française, les archives de France sont de plus en plus cadenassées. Si cette tendance se retrouve ailleurs en Europe, elle est particulièrement exacerbée dans un pays qui, pourtant avant d'autres, avait fait de l'accès des citoyens aux archives l'un des emblèmes de sa Révolution. Dès 1789, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, proclamait : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Cinq ans plus tard, la Convention précisait, par la loi du 7 messidor, an II (25 juin 1794), dans son article 37 : « tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et heures qui seront fixés, communication des

pièces qu'ils renferment. » Deux siècles et demi plus tard, ces préceptes toujours inscrits dans la Constitution de la Ve République semblent surtout là pour le décor. Sylvie Braibant est journaliste, membre du Collectif Secret Défense – Un enjeu démocratique.

À la fin de l'hiver 2020, avec l'épidémie de Covid-19 qui déferlait sur l'Europe, les Français découvraient deux expressions qui allaient rythmer leur vie pour au moins deux ans : le Conseil de défense remplaçait désormais le Conseil des ministres, et ses délibérations étaient classées « secret défense ». Jusqu'en 2070, et même au-delà selon le bon vouloir du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), les échanges et les délibérations de ces Conseils de défense sur une crise sanitaire mondiale seraient interdits d'accès, en France, aux historiens, aux

élus, aux juges, aux journalistes, aux citoyens...

« *L'accès aux archives est un marqueur de la vitalité de la démocratie* »

« L'accès aux archives est un marqueur de la vitalité de la démocratie », ou encore un « reflet du rapport au pouvoir » affirmaient Isabelle Neuschwander, ex-directrice des archives, et le juriste Noé Wagener, lors d'une rencontre organisée à la mi-septembre 2021 par un trio d'associations (AAF – archivistes ; AH-CESR – historiens ; Association Josette & Maurice Audin), sur « L'accès aux archives publiques, un enjeu citoyen ». Les péripéties autour de la politique de gestion des archives menée depuis des années, avec une accélération ces derniers mois, ne sont effectivement pas de bon augure pour la vie démocratique en France. D'un côté, le président de la République réclame l'ouverture des archives sur la guerre d'Algérie ou sur le rôle de la France dans le génocide des Tutsis au Rwanda, de l'autre, les administrations « verseuses », celles qui produisent des archives – principalement l'armée, la Défense nationale et la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) – verrouillent l'accès à leurs documents. Des archives accessibles hier ne sont plus consultables aujourd'hui, en particulier sur l'histoire du colonialisme, de la Seconde Guerre mondiale ou encore sur les « événements » liés au dévelop-

pement du nucléaire. Les recours devant les tribunaux administratifs se multiplient pour tenter de s'infiltrer dans ces forteresses et une sorte de cercle vicieux se dessine entre certains services de l'État, les historiens-archivistes-citoyens et la justice. Avec quelques victoires et de nombreuses défaites face à la toute-puissance de l'État.

Un acronyme obscur, l'IGI1300, emblème de cette bataille, est aujourd'hui presque aussi célèbre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à laquelle cette « instruction générale interministérielle » contrevient sans vergogne depuis une décennie. La loi du 7 Thermidor an II (25 juillet 1794) proclame que tout citoyen devait pouvoir être informé de ce qui avait été fait en son nom. C'était le début du service public des archives nationales de France, institution créée quatre ans plus tôt par l'Assemblée constituante.

Une instruction qui prime sur la Constitution

Cette « instruction générale interministérielle » 1300 (IGI1300, article 63) sur la protection du secret de la défense nationale redéfinit depuis 2011, en toute opacité, les conditions d'accès, de plus en plus drastiques,

aux archives, prenant le pas sur la loi et la Constitution. Le texte précisait que tout document portant un marquage Secret Défense, dit « classifié au titre du secret de la défense nationale », devait être déclassifié par l'autorité compétente avant communication. Jusque-là, le code du patrimoine garantissait un accès de droit aux archives publiques, pour les documents dont la communication portait atteinte au secret de la défense nationale, à l'issue d'un délai de cinquante ans – en 2008, une nouvelle loi avait réduit le délai de soixante à cinquante ans, suivant les préconisations du rapport Braibant paru... en 1996. En 2011, ces documents déclarés accessibles « en droit » par le législateur, librement communicables aux chercheurs, aux élus ou aux citoyens jusqu'en 2011, ne l'étaient donc plus automatiquement, par la grâce d'une instruction ministérielle érigée en texte supérieur à une loi.

« C'est d'ailleurs ce qui, dans le combat contre l'IGI n° 1300, a été le plus fascinant à observer : l'obligation de déclassification des archives publiques librement communicables n'est rien d'autre qu'une construction intellectuelle – une doctrine au sens propre – qui a surgi de nulle part au début des années 2010, hors de toute modification législative, mais qui parvient en quelques années à s'imposer au sein d'autorités comme le ministère de la Culture ou la commission

d'accès aux documents administratifs comme une évidence dont l'existence ne souffre pas la discussion » observe le juriste Noé Wagener, en septembre 2021.

Janvier 2011 correspond à l'anniversaire des cinquante ans de la fin de la guerre d'Algérie. À partir de cette date, il était convenu que les administrations, politiques et citoyens concernés par les archives du ministère de la Défense, des Affaires étrangères ou de l'Intérieur, puissent y accéder librement. Notons que, jusque-là, toute tentative d'explorer les événements tragiques advenus pendant les guerres d'indépendance des anciennes colonies françaises, de la Guerre froide ou du régime de Vichy était strictement verrouillée. Certains voient dans ce nouvel accès la tentation, voire la menace, d'entamer le récit national français au XXe siècle, dont des pans entiers finissent par s'écrire ailleurs...

Les cas Maurice Papon et Maurice Audin

Mais la guerre d'Algérie n'est pas le seul angle mort des archives en France. Celles de la Seconde Guerre mondiale, en particulier de la collaboration, sont restées inaccessibles jusqu'à la loi du 15 juillet 2008. Avant cela, l'histoire de cette période noire

s'est racontée hors de France, depuis les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Allemagne. On se souvient de la déflagration provoquée en 1972 par Robert O. Paxton avec *La France de Vichy*. Pour ses recherches, l'historien américain a dû se passer des archives françaises, en étudiant des archives allemandes conservées aux États-Unis.

Parfois pourtant, la forteresse du Service Historique de la Défense s'entrouvre grâce à des lanceurs d'alerte venus de l'intérieur. Le 17 octobre 1961, la guerre d'Algérie surgit brutalement en France. Ce jour-là, à Paris et à l'initiative du Front de libération nationale (FLN), les travailleurs algériens décident de défiler dans Paris pour soutenir l'indépendance de l'Algérie. Le défilé se transforme en bain de sang, des dizaines de manifestants étant exécutés, leurs corps jetés dans la Seine par une police obéissant aux ordres du préfet Maurice Papon, celui-là même qui avait appliqué — et même devancé — les ordres de rafler la population juive de Bordeaux à partir de 1942. Durant des décennies, les archives de cette tuerie ont été verrouillées. L'historien Jean-Luc Einaudi, empêché d'y accéder au prétexte qu'il n'était pas universitaire, recueille cependant suffisamment d'éléments en-dehors des institutions pour écrire et publier *La bataille de Paris* (Seuil, 1991). En 1999, après son procès pour son rôle dans

la collaboration et la déportation des juifs, Maurice Papon attaque Jean-Luc Einaudi en diffamation. Entrent alors en scène les archivistes Brigitte Lainé et Philippe Grand. La première est conservatrice en chef aux Archives de Paris, où elle est en charge, avec son collègue et ami Philippe Grand, des archives judiciaires. En lanceurs d'alerte, ils dévoilent les preuves de la tuerie. En février 1999, Brigitte Lainé témoigne en faveur de Jean-Luc Einaudi, brisant le devoir de réserve qui lui est imposé : « Dès le mois de septembre, il y a une constante dans la mise en scène de la mort : une majorité de noyés, retrouvés dans la Seine ou les canaux parisiens, les mains liées ou avec des traces de strangulation ou de balles. »

Maurice Papon perd son procès contre Jean-Luc Einaudi, mais les archivistes et l'accès aux archives ne sortent pas indemnes de l'épreuve. Brigitte Lainé et Philippe Grand sont rétrogradés et placardisés par leurs supérieurs, interdits d'accès au public et leurs dossiers sont confisqués. Ils sont rejetés par une partie de leurs collègues, qui les condamnent par voie de pétition auprès de Catherine Trautman, alors ministre de la Culture du gouvernement Jospin (1997-2002). En mars 2003, le tribunal administratif de Paris reconnaît qu'il y a bien eu des sanctions disciplinaires déguisées contre Brigitte Lainé et Philippe Grand et les annule. Pour

autant, les deux archivistes partent à la retraite dans l'indifférence et l'opprobre, accusés d'avoir brisé le secret des archives de la guerre d'Algérie. Brigitte Lainé est morte le 2 novembre 2018 sans avoir été officiellement réhabilitée.

Durant des décennies, la disparition du mathématicien Maurice Audin en juin 1957 reste frappée des mêmes interdits que la manifestation du 17 octobre 1961. Le corps de ce jeune communiste de 25 ans, enlevé à Alger par des militaires français durant la guerre d'Algérie, n'a jamais été retrouvé. Comme pour l'histoire de la collaboration, il faut là aussi faire un détour par les archives américaines pour que la vérité soit révélée. Le colonel Yves Godard, l'un des chefs de l'Organisation armée secrète (OAS) a en effet choisi, pour se préserver de toute poursuite en France, de déposer certaines de ses archives en Californie. Erreur manifeste de sa part car cela a, au contraire, permis à Nathalie Funès, journaliste à L'Obs de les dénicher dès 2012. Elle y a trouvé un brouillon de livre jamais terminé, où le colonel attaque le général Massu et où il accuse Gérard Garcet, un proche de Massu, d'avoir exécuté Maurice Audin, ce qui n'apparaît pas dans le dossier conservé par les Archives nationales.

Tout document frappé d'un tampon « secret-défense » devra désormais être soumis à une demande de

levée du secret, document par document.

En septembre 2018, une brèche s'ouvre. Le président Emmanuel Macron, élu depuis un peu plus d'un an, rend visite à Josette Audin, veuve de Maurice Audin. Après avoir reconnu officiellement les conditions de la mort de Maurice Audin, il lui annonce qu'« une page s'ouvre aujourd'hui, l'ouverture de toutes les archives, le travail libéré des historiennes et des historiens. Cela va être une nouvelle ère pour nos mémoires et nos histoires avec l'Algérie ». Et il précise : « Une dérogation générale (...) ouvrira à la libre consultation tous les fonds d'archives de l'État qui concernent le sujet ». Mais le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), chargé de veiller sur le secret défense comme sur un coffre-fort, persiste à sanctuariser le secret défense. Début 2020, cet organisme, placé sous la tutelle de Matignon, mais dans les faits presque hors contrôle, durcit l'IGI1300 par un dispositif technique : tout document frappé d'un tampon « secret-défense » doit désormais être soumis à une demande de levée du secret, document par document.

La politique de déclassification condamnée par le Conseil d'État

Face à cet enchaînement de promesses et de reculs, le 23 septembre 2020, un collectif d'associations saisit le Conseil d'État pour obtenir l'abrogation de l'article 63 de l'IGI1300. Le 20 janvier 2021, le rapport sur Les questions mémorielles portant sur la colonisation et la guerre d'Algérie, rédigé sous l'égide de l'historien Benjamin Stora, préconise de faciliter l'accès aux archives classifiées antérieures à 1971 afin de permettre de « regarder l'Histoire en face ». Aussitôt, le chef de l'État prend « la décision de permettre aux services d'archives de procéder dès demain aux déclassifications des documents couverts par le secret de la Défense nationale (...) jusqu'aux dossiers de l'année 1970 incluse ».

Quelques mois plus tard, le Conseil d'État donne raison au collectif par une décision datée du 2 juillet 2021 : « Depuis 2011, le Gouvernement a imposé une procédure de déclassification avant de pouvoir accéder aux archives “secret-défense”. Estimant que cette procédure retarde ou empêche l'accès à ces documents, des archivistes et des historiens ont demandé son annulation au Conseil

d'État. La juridiction observe que selon la loi, ces archives sont communicables de plein droit dès l'expiration d'un délai de 50 ou 100 ans. C'est pourquoi le Conseil d'État annule aujourd'hui cette procédure de déclassification préalable car elle est contraire à la loi actuellement en vigueur ».

Malgré cela, les tenants du secret défense repassent à l'attaque et imposent leur philosophie, portée une fois encore par le SGDSN et par des élus : protéger le secret envers et contre tous. Lors de l'examen d'une loi à l'été 2021, dite « Loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement » : une procédure de déclassification préalable sera désormais nécessaire pour tous les documents classifiés depuis 1934, bien au-delà du délai de cinquante ans. En août 2021, la nouvelle IGI1300 remettait un couvercle plus serré au-delà des guerres de décolonisation jusque sur les documents de la Seconde Guerre mondiale. Cette fébrilité doit se décrypter à l'aune d'une époque, marquée par un balancier entre terrorisme et régression des libertés publiques, décrypte encore Noé Wagener : « Le droit des archives a été rattrapé par la grande refonte générale de l'équilibre entre sécurité et liberté qui touche toutes les branches du droit public depuis trente ans. Il faut que le paradigme de la “prévention” soit devenu bien puissant pour rendre pensable

l'idée incongrue selon laquelle les archives publiques seraient l'un des talons d'Achille de la Sécurité nationale, appelant un contrôle sans limite de temps de l'accès aux documents sensibles. »

Le cas du génocide des Tutsis au Rwanda

Un an plus tôt, sur un autre dossier, un premier recours avait semblé pourtant très prometteur. Le 12 juin 2020, le Conseil d'État suivait le chercheur François Graner dans sa demande d'accès aux archives du président François Mitterrand déposées aux Archives nationales, en particulier celles du printemps 1994, durant lequel a été perpétré le génocide des Tutsis du Rwanda par les extrémistes Hutus au pouvoir, et ce pratiquement sous les yeux des militaires français. Plusieurs années durant, l'administration oppose un refus systématique au chercheur membre de l'association Survie. Certains des documents qu'il voulait consulter, pour écrire un livre [1], restaient classés « très secret », « secret défense » ou « confidentiel défense », en dépit de la décision prise en avril 2015, sous la présidence de François Hollande, de déclassifier des documents de l'Élysée relatifs au Rwanda à cette période.

Pour la première fois, le Conseil

d'État décide que « la protection des secrets de l'État devait être mise en balance avec l'intérêt d'informer le public sur ces événements historiques ». Et que, dans ce cas précis, cet intérêt d'informer était supérieur au secret. Les juges précisent, cependant, que cette consultation n'est accordée que si elle ne porte pas une « atteinte excessive au secret des délibérations du pouvoir exécutif, à la conduite de la politique étrangère et aux intérêts fondamentaux de l'État ». La décision précède de quelques mois le rapport commandé par le président Macron à une commission présidée par l'historien Vincent Duclert, dont les membres ont eu accès à beaucoup de documents. « La grande difficulté de faire toute la lumière sur l'action de la France (au Rwanda) souligne le secret qui entoure encore sa politique africaine et le fonctionnement des institutions de la Ve République, qui accorde au chef de l'État et à son entourage le pouvoir de prendre, quasiment sans garde-fou, des décisions lourdes de conséquences pour des populations et des pays entiers » souligne François Graner.

Et ailleurs ?

Aux États-Unis, le délai de communication des archives gouvernementales fédérales est de dix ans et

il peut même être réduit s'il est jugé que la transparence est plus importante pour la démocratie que le secret. Le sacro-saint Freedom of Information Act oblige les agences fédérales à transmettre leurs documents à quiconque en fait la demande, quelle que soit sa nationalité, une obligation jugée nécessaire « au fonctionnement d'une société démocratique ». La France en suivra-t-elle un jour l'exemple ? Rien n'est moins sûr. Selon Nicolas de Maistre directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN, « les Etats-Unis, avec leur politique libérale, étaient en train de reclassifier à tout va, parce qu'ils se sont rendus compte que la CIA détruisait des archives pour qu'elles ne soient jamais consultées. »

Le mouvement vers moins d'accessibilité et plus de secret touche néanmoins d'autres démocraties occidentales comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne ou même le Canada, des pays qui s'étaient pourtant engagés sur la voie ouverte par les États-Unis. Ce mouvement général date de la fin des années 1990, ce qui pourrait correspondre aux premiers actes de « terrorisme » en Europe, mais aussi à une volonté de réécrire le « récit national » en période de crise.

Selon la loi française votée à la fin du mois de juillet 2021, les archives seront désormais rangées dans la catégorie « secret » ou « très se-

cret » (la catégorie « confidentiel défense » a disparu) leur permettant d'échapper à toute consultation dans un délai de cinquante ans. Mais pour certaines, il n'y a pas de délai. L'industrie nucléaire civil ou militaire française, exportée avec fierté partout dans le monde, échappe ainsi à tout contrôle. Les promesses d'accès aux archives formulées par le chef de l'État sont aussitôt démenties par des propos confus. « Les archives seront ouvertes » annonçait Emmanuel Macron le 27 juillet 2021 à Papeete, à ceux qui souhaitent évaluer les conséquences des quelques 200 essais nucléaires qui y ont été menés trente ans durant. Avant d'ajouter aussitôt : « Elles seront ouvertes sauf lorsqu'elles peuvent fournir des informations qu'on appelle proliférantes, c'est-à-dire qui mettraient notre dissuasion en risque, pour le reste elles seront ouvertes ». L'historien Renaud Meltz, qui pilote une équipe d'une quinzaine de chercheurs sur l'histoire de ces essais explique ces contradictions : « Il y a une clause particulière dans le code du patrimoine qui précise que tout ce qui a trait au nucléaire est incommunicable. Mais cette loi nous est parfois opposée pour nous empêcher de voir des archives qui ont trait aux conséquences sanitaires » [2].

En France, ce qui semble bien surtout proliférant, c'est le secret défense.

Notes :

[1] Raphaël Doridant et François Graner, L'État français et le génocide des Tutsis au Rwanda, Agone-Survie,

2020.

[2] « Enquête sur les essais nucléaires en Polynésie française », Disclosure, 6 août 2021. Télécharger l'article