

Hommage à Josette Audin et Pierre Audin

Nanterre, 30 janvier 2024

L'ouverture des archives, un enjeu démocratique

**Catherine Teitgen-Colly Professeure émérite de droit public,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

L'ouverture des archives constitue indiscutablement un enjeu démocratique. Dès 1789, la France proclame par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » puis crée par le décret du 7 septembre 1790 le service public des Archives nationales qui est un bien commun dont l'État est dépositaire pour le compte de toute la nation. Quatre ans plus tard, la Convention précise par la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) que « tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts aux jours et heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment », posant ce faisant un principe de « libre consultation des archives ».

Le droit d'accès aux archives publiques est ainsi, eu égard à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme qui le fonde, un droit de valeur constitutionnelle ainsi qu'en a jugé le Conseil constitutionnel (CC 2017-655 QPC du 15 septembre 2017). De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme relevant « la place éminente de la liberté d'expression [consacrée à l'article 10 de convention européenne des droits de l'homme] surtout quand il s'agit d'un débat d'intérêt général » condamne « les obstacles dressés pour restreindre l'accès à des informations d'intérêt public (CEDH, 7 novembre 2006, *N. Mamère c/France*).

Le droit d'accès aux archives publiques a fait l'objet de la première grande loi sur les archives du 3 janvier 1979 suivie de celle du 15 janvier 2008, dont les dispositions sont codifiées dans le code du patrimoine. Ce droit d'accès n'est toutefois pas absolu. Prenant en compte les exigences de protection de certains secrets comme le secret médical, le secret des affaires, le secret de la défense nationale..., la

loi subordonne l'accès aux documents d'archives qu'elle entend protéger, à l'expiration de certains délais (25 ans, 50 ans, 75 ans et 100 ans) variables en fonction des intérêts protégés, voire pose, par exception, un principe d'incommunicabilité (ainsi pour les armes nucléaires ou de destruction massive). Le secret défense est protégé par un délai de communication des archives classifiées « secret défense » qui a été réduit à 50 ans par la loi de 2008. Passé ce délai, l'accès à ces documents d'archives est de droit.

Du moins en est-il allé ainsi jusqu'à l'élaboration, dans la plus grande opacité par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), sorte de « boîte noire » de la protection du secret défense rattachée au Premier ministre, d'une instruction générale interministérielle - l'IGI 1300- puis son adoption par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011 qui a subordonné la communication des documents classifiés « secret défense » et tamponnés à ce titre, à une procédure de déclassification préalable. En contradiction directe avec la loi de 2008, cette IGI 1300 s'est toutefois imposée peu à peu au sein du ministère de la culture qui gère le service des Archives nationales ainsi qu'à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) chargée plus généralement de donner un avis sur les demandes de consultation de documents administratifs dont ceux des archives. Le Service historique de la Défense (SHD) a davantage tardé en raison de l'ampleur des archives sous sa responsabilité, ce qui lui a valu un rappel à l'ordre en décembre 2019 du SGSDN et des autorités du ministère des armées exigeant l'application stricte de cette procédure de déclassification pièce par pièce.

Lourde, complexe, chronophage et défigurant les documents concernés par l'apposition d'un deuxième tampon, la procédure de déclassification a suscité une vive opposition des archivistes, historiens et juristes car elle entravait notamment l'accès des chercheurs aux archives de la guerre d'Algérie devenue objet d'étude à partir des années 2000. Au-delà de la contribution déterminante de Benjamin Stora, les nouveaux témoignages sur la pratique de la

torture consignés par Florence Beaugé dans la journal *Le Monde*, les aveux d'Aussaresses, la thèse de Raphael Branche sur *La torture et l'armée pendant la guerre d'Algérie (1954-1962)* en dénonçant l'ampleur et le caractère systématique ou celle de Sylvie Thénault sur *Une drôle de justice* sévissant alors, ou encore « l'appel des douze » dans l'*Humanité*, et la relance sous l'impulsion de Pierre Mansat du Comité Maurice Audin fondé en 1957 par les universitaires Laurent Schwartz et Pierre Vidal-Naquet à l'issue de la disparition de Maurice Audin, constituèrent, alors que le délai de 50 ans pour l'ouverture des archives de la guerre d'Algérie arrivait à expiration, les ferments d'une mobilisation contre la nouvelle procédure de déclassification qui, instituée par l'IGI 1300, fermait en pratique leur ouverture par un régime d'autorisation largement discrétionnaire.

La visite du président de la République à Josette Audin le 13 septembre 2018 espérer une évolution puisqu' Emmanuel Macron déclara alors reconnaître la responsabilité de l'État dans l'assassinat de Maurice Audin et affirma sa volonté d'ouvrir les archives de la guerre d'Algérie. Mais, un an plus tard, les promesses présidentielles n'étant pas tenues, historiens, juristes et archivistes se réunirent à l'Assemblée nationale pour une journée d'études consacrée aux « disparus de la guerre d'Algérie du fait des forces de l'ordre françaises -Vérité et justice ». A l'issue de cette journée au cours de laquelle furent évoqués les moyens notamment contentieux à mettre en œuvre pour obtenir le respect du droit d'accès aux archives de cette guerre, un collectif « Accès aux archives » se constitua pour former devant le Conseil d'État le 23 septembre 2020 un premier recours visant à l'annulation du refus du premier ministre d'abroger l'arrête de 2011 instituant la procédure de déclassification, puis à la suite de l'édiction le 13 novembre 2020 d'un nouvel arrêté renforçant « le verrouillage » de l'accès aux archives opéré par le premier arrêté de 2011, un second recours en date du 15 janvier 2021, visant à l'annulation de ce nouvel arrêté .

La « bataille des archives » qui s’ouvrit alors fut d’abord remportée ¹ puisque le Conseil d’État annula par une décision du 2 juillet 2021 la procédure de déclassification comme contraire au principe de libre accès aux archives posé par la loi de 2008². Il suivit en cela les conclusions de son rapporteur public, Alexandre Lallet, qui méritent d’être rappelées., celui-ci relevant « l’arrière-goût de subterfuge » de la procédure contestée qui « semblait en vérité avoir été inventée pour les besoins de la cause en 2010, lorsque le Gouvernement s’est rendu compte que les archives de la guerre d’Algérie allaient progressivement tomber dans « le domaine public » en raison de l’expiration du délai de 50 ans posé par la nouvelle loi sur les archives [...] » .

La victoire fut toutefois de courte durée dans la mesure où le Gouvernement décida dès le printemps 2021 d’insérer dans une future loi relative à la prévention des actes de terrorisme et au renseignement – loi dite « PATR » - qui sera définitivement adoptée le 22 juillet et promulguée le 30 juillet, un article 125 constituant un véritable « coup de force » en permettant non plus l’ouverture des archives passé le délai légal de 50 ans ainsi que la loi de 2008 le prévoit et ainsi que le Conseil d’État l’a confirmé le 2 juillet 2021, mais la fermeture de quatre catégories d’entre elles non dépourvues d’importance. Outre les informations concernant les armes nucléaires déjà exclues de toute déclassification, l’article 25 de la loi ne permet plus à l’expiration du délai de 50 ans, la communication des documents relatifs aux caractéristiques techniques de certains bâtiments (installations militaires, installations et ouvrages nucléaires civils, barrages hydrauliques de grande dimension, locaux des missions diplomatiques et consulaires, lieux de détention), de même que ceux concernant la conception technique et les procédures d’emploi des matériels de guerre , ou encore ceux révélant les procédures opérationnelles et les capacités techniques des services de renseignement, enfin les documents relatifs à l’organisation, la mise

¹ Les actes de la journée d’études du 20 septembre 2019 ainsi que l’analyse de la bataille des archives qui s’en est suivie ont été reproduits dans l’ouvrage *Les disparus de la guerre d’Algérie suivie de la bataille des archives (2018-2021)* publié sous la direction de Catherine Teitgen-Colly, Gille Manceron et Pierre Mansat, L’Harmattan, 2021.

² CE, 2 juillet 2021, *Association des archivistes français et autres*, n°444865-448763

en œuvre et la protection des moyens de la dissuasion nucléaire, du moins tant que les techniques, installations matériels, procédures restent en usage ou conservent leur « valeur opérationnelle », pour les services ou les forces armées.

La loi fait seulement obligation aux services d'archives d'identifier les archives qui entrent dans le champ de ces catégories de documents et d'en informer les usagers. Mais ni le caractère automatique de la fermeture de ces archives définies par leur nature et donc indépendamment de toute menace pesant sur les intérêts fondamentaux de la nation, ni le caractère indéterminé et glissant du délai de communication puisque c'est aux administrations qui en sont émettrices d'apprécier si leur diffusion est possible et quand elle est possible n'ont conduit le Conseil constitutionnel à censurer dans sa décision 2021-822 DC du 30 juillet 2021 la disposition contestée. Alors même que la loi dessine ainsi « un nouvel équilibre entre sécurité et liberté » en renonçant pour ces catégories d'archives à faire du droit d'accès le principe et à sa limitation l'exception, elle se voit donc validée. Le Conseil constitutionnel se bornant à l'assortir de deux réserves d'interprétation, visant pour la première à rétablir l'accès à ces catégories d'archives lorsqu'un acte de l'administration ou une constatation matérielle révèle la fin de l'affectation ou la perte de la valeur opérationnelle d'une installation, ou d'une procédure, pour la seconde à rappeler que l'accès aux archives déjà accessibles avant l'entrée en vigueur de la loi est préservé.

Où en-est-on aujourd'hui ? Un certain nombre d'évolutions positives mérite d'être relevé dont les initiatives favorisant l'accès matériel aux archives par leur numérisation croissante, l'édition d'un guide des recours, ou la création du portail « France archives » visant à faciliter l'orientation des usagers. Au-delà, comme déjà la loi de 1979 le prévoyait, l'accès à certaines archives a été autorisé, de manière dérogatoire avant l'expiration du délai prévu pour leur communication. Outre les archives de la Seconde guerre et du Rwanda, la France a par un arrêté du 22 décembre 2021 ouvert toutes « les archives publiques produites dans le cadre d'affaires relatives à des faits commis en relation avec la guerre d'Algérie entre le

1er novembre 1954 et le 31 décembre 1966 » , période qui comprend donc les archives relatives à l'OAS. Les enquêtes de police et les archives judiciaires sont donc accessibles, avec toutefois quelques réserves relatives à certaines informations personnelles dont celles « affectant la sécurité de personnes identifiables impliquées dans des services de renseignement », soit une réserve dont l'importance demeure (sans quoi elle n'aurait pas été prévue) en dépit de l'ampleur des mesures d'amnistie adoptées entre 1962 et 1968 qui ont notamment entravé les poursuites engagées par Josette Audin afin que soit reconnue la responsabilité de l'État dans l'assassinat de son mari, Maurice Audin. L'accès à ces archives s'est vu par ailleurs assoupli depuis par un arrêté du 27 août 2023 autorisant la consultation (sous réserve de certaines informations) des dossiers impliquant des mineurs, soit, au regard de l'âge de la majorité d'alors, des personnes de moins de 21 ans.

Pour autant, la bataille des archives de la guerre d'Algérie n'est pas terminée. Nombre de disparitions forcées demeurent non élucidées ainsi qu'il ressort notamment du site *1000autres.org* et des dommages divers comme ceux liés aux essais nucléaires restent non réparés. Comme l'exige le droit international des droits de l'homme, et comme s'y emploie plus spécialement la convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, l'accès à la vérité et à la justice doit être garanti. L'ouverture des archives en est la condition et, s'agissant des disparus de la guerre d'Algérie, elle implique un dialogue de la France et l'Algérie comme y invite le rapport de Benjamin Stora sur *La mémoire de la colonisation et la guerre d'Algérie* remis au président de la République en janvier 2021 ; un dialogue visant notamment à « la réconciliation des mémoires » et qui s'est effectivement engagé au sein d'une commission mixte franco- algérienne « Mémoires et Vérité » .

Au-delà, et à l'instar de la reconnaissance solennelle en 1995 par Jacques Chirac, alors Président de la République, de la responsabilité de l'État français dans les crimes commis par le gouvernement de Vichy pendant l'Occupation, la responsabilité de l'État pour les crimes

commis du fait des forces de l'ordre françaises pendant la guerre d'Algérie, dont notamment la pratique systématique de la torture, doit être reconnue.