



HAL
open science

La protection du secret de la défense nationale aux Archives nationales : retour d'expérience sur quatre années de mise en oeuvre

Violaine Challéat-Fonck, Marion Veyssière

► To cite this version:

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 oeuvre. *La Gazette des Archives*, 2019, 254 (2), pp.207-228. 10.3406/gazar.2019.5872 . hal-04802677

HAL Id: hal-04802677

<https://hal.science/hal-04802677v1>

Submitted on 25 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La protection du secret de la défense nationale aux Archives nationales : retour d'expérience sur quatre années de mise en oeuvre

Violaine Challéat-Fonck, Laurent Veyssière

Résumé

Depuis 2013, la direction des fonds des Archives nationales s'est engagée dans l'application de la protection du secret de la défense nationale au sein des fonds conservés sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Au cours de ces quatre années, les démarches effectuées dans ce domaine ont porté des fruits significatifs tant dans les relations nouées avec les administrations que dans le bilan qualitatif et quantitatif de cette mission désormais parfaitement intégrée au travail des équipes scientifiques des Archives nationales, et ce malgré les difficultés rencontrées dans l'articulation concrète entre le Code du patrimoine et l'Instruction générale interministérielle 1300 relative à la protection du secret de la défense nationale.

Citer ce document / Cite this document :

Challéat-Fonck Violaine, Veyssière Laurent. La protection du secret de la défense nationale aux Archives nationales : retour d'expérience sur quatre années de mise en oeuvre. In: La Gazette des archives, n°254, 2019-2. Les Archives nationales, une refondation pour le XXI^e siècle. pp. 207-228;

doi : <https://doi.org/10.3406/gazar.2019.5872>;

https://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2019_num_254_2_5872;

Fichier pdf généré le 13/03/2024

La protection du secret de la défense nationale aux Archives nationales : retour d'expérience sur quatre années de mise en œuvre

Violaine CHALLÉAT-FONCK

Marion VEYSSIÈRE

Introduction

Les Archives nationales conservent dans leurs fonds de nombreux documents couverts par le secret de la défense nationale. La prise en compte de la législation et de la réglementation régissant leur protection, leur gestion et leur communication et les obligations qu'elles entraînent se sont imposées à la direction des fonds, plus particulièrement depuis l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine en 2013. Depuis quatre ans, les démarches engagées dans ce domaine ont porté des fruits significatifs, tant dans les relations nouées avec les administrations que dans le bilan qualitatif et quantitatif de cette mission, désormais parfaitement intégrée au travail des équipes scientifiques des Archives nationales.

L'accès aux documents couverts par le secret de la défense nationale : le cadre réglementaire et ses évolutions récentes

La communicabilité d'un document classifié au titre du secret de la défense nationale est régie par l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, articulé avec

l'instruction générale interministérielle (IGI) n° 1300 du 30 novembre 2011 sur la protection du secret de la défense nationale¹.

Le secret de la défense nationale, défini conjointement par le Code de la défense (articles L. 2311 à 2313-4) et le Code pénal (articles 413-9 à 413-13), se doit d'être protégé sous peine de tomber sous le coup des dispositions de l'article 413-11 du Code pénal². Seules les personnes habilitées, à l'issue d'une procédure d'habilitation destinée à vérifier qu'une personne désignée peut, sans risque pour la défense et la sécurité nationale ni pour sa propre sécurité, connaître, dans l'exercice de ses fonctions, des informations classifiées au niveau précisé dans la demande, peuvent consulter des documents classifiés correspondant à leur niveau d'habilitation. Pour pouvoir être communiqué à une personne non habilitée, un document classifié doit nécessairement être auparavant déclassifié, sous peine de compromission.

Avant l'arrêté du 30 novembre 2011 portant approbation de l'IGI 1300 dans sa version actuelle, les IGI successives n'abordaient pas spécifiquement la communication des documents classifiés versés dans les services d'archives. Dans le réseau des Archives de France, celle-ci intervenait de fait à l'expiration des délais du Code du patrimoine, en fonction de la nature du secret protégé par la loi attachée au document classifié. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La communication des documents couverts par le secret de la défense nationale, quelle que soit leur durée d'incommunicabilité, ne peut se faire désormais qu'après déclassification par leur autorité émettrice. Celle-ci peut intervenir à l'expiration des délais de communicabilité du Code du patrimoine auxquels ces documents sont soumis, mais peut également être envisagée avant l'expiration de ces délais et, de ce fait, permettre la communication de ces documents par dérogation (article 63 de l'IGI 1300).

Pour chaque document classifié, le service d'archives identifie son autorité émettrice (à ne pas confondre avec le service producteur de l'ensemble

¹ RANQUET (Marie), « L'accès aux documents classifiés », article publié le 13 mai 2015 dans le carnet *Droit(s) des archives* [<https://siafdroit.hypotheses.org/522#more-522>].

² « Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, par toute personne non visée à l'article 413-10 de : 1° S'assurer la possession, accéder à, ou prendre connaissance d'un procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier qui présente le caractère d'un secret de la défense nationale ; 2° Détruire, soustraire ou reproduire, de quelque manière que ce soit, un tel procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier ; 3° Porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée un tel procédé, objet, document, information, réseau informatique, donnée informatisée ou fichier. » [...] « La tentative des délits prévus au premier alinéa de l'article 413-10 et à l'article 413-11 est punie des mêmes peines ».

documentaire) et la saisit d'une demande de déclassification. Il est à noter qu'il existe plusieurs niveaux de classification, lesquels ont pu varier selon les époques. Ainsi, trois niveaux sont déterminés par l'IGI sur la protection du secret n° 2092/DN/SIG du 19 mai 1952 (la première à les définir) : « secret confidentiel », « secret » et « très secret ». Ces niveaux changent par la suite, en 1966, puis en 1981. Depuis 1981, les trois niveaux retenus sont le « confidentiel défense », le « secret-défense » et le « très secret-défense », ce dernier étant le niveau le plus élevé. Concrètement, les documents portent des marquages correspondant à leur niveau de classification, apposés par le biais de tampons ou intégrés dans les en-têtes des documents ou encore dactylographiés. La déclassification se manifeste de manière formelle, par une décision signée de l'autorité émettrice adressée au service d'archives et par l'apposition d'un marquage physique sur les pièces concernées, par le biais d'un tampon réglementaire précisant la date de la décision et son numéro d'enregistrement.

Les premières mises en œuvre de la déclassification aux Archives nationales (2012-2015)

Les documents classifiés sont nombreux et présents dans les fonds de tous les départements de la direction des fonds : fonds de la présidence de la République et des services du Premier ministre bien sûr, mais aussi du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Outre-mer, du ministère des Affaires sociales, fonds de l'Industrie et de la recherche nucléaires, archives privées d'hommes politiques ou de personnalités proches du pouvoir. Ces fonds recouvrent une amplitude chronologique importante et comprennent des documents classifiés de différents niveaux, en application des versions successives des IGI. Ces derniers restent, dans la plupart des cas, non signalés dans les instruments de recherche ou de manière très laconique dans l'introduction, rendant de ce fait leur repérage particulièrement complexe pour les archivistes. Seul un examen pièce à pièce, à l'occasion de l'instruction des demandes de communication, au moment de l'ouverture à la communicabilité des fonds ou encore de leur classement, permet de les identifier et de prendre en charge leur protection.

Les Archives nationales ont été pour la première fois confrontées à l'application de l'IGI 1300, dans sa version du 30 novembre 2011, à l'occasion

d'un recours contentieux d'un universitaire montréalais souhaitant avoir accès, dans le cadre de ses recherches sur un pays africain, aux archives publiques versées aux Archives nationales par le service de coopération technique internationale de police du ministère de l'Intérieur¹. L'instruction des demandes de dérogation déposées par ce chercheur durant l'été 2008 n'avait pas donné lieu, à l'époque, à une saisine pour déclassification des autorités émettrices. Ce n'est qu'à l'occasion du recours contentieux de ce lecteur devant le tribunal administratif et ses tribulations judiciaires que la question de la communication des documents couverts par le secret de la défense nationale s'est posée avec acuité. Elle s'est soldée par la mise sous enveloppe de milliers de documents classifiés, opérée au début de l'année 2013 par le département de la justice et de l'intérieur des Archives nationales (DJI), à la demande de la cour administrative d'appel de Paris qui ne souhaitait pas se prononcer sur leur communicabilité.

À partir de cette date, la protection du secret de la défense nationale selon les prescriptions de l'IGI 1300 a été mise en œuvre par le DJI, à l'occasion de l'instruction des demandes de communication par dérogation. Les premières ont été formulées au mois d'avril 2013 auprès des directeurs du ministère de l'Intérieur concernés – direction générale de la Police nationale (DGPN), direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) et de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense –, désignée par ce dernier comme porte d'entrée des demandes. Aucune n'a reçu de réponse. Le dialogue mené alors avec le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), d'une part, et les autorités émettrices dans les ministères avec l'aide du Service interministériel des Archives de France (SIAF) et les missions des Archives dans les ministères, d'autre part, ont permis de lever les premières difficultés, dues principalement à l'irruption des Archives nationales dans un paysage où elles n'apparaissaient pas jusqu'ici. Une première décision de déclassification est ainsi rendue, au mois de février 2014, par le SGDSN sur des documents classifiés par l'État-major général de la défense nationale au tout début des années 1960 et conservés aux Archives nationales dans un versement du bureau du cabinet du ministère de l'Intérieur. Elle est suivie, en mars, par deux décisions de déclassification du Premier ministre et du secrétaire général du gouvernement et, en septembre, par une décision du directeur général de la sécurité extérieure. Toutes portent sur des documents du début des années 1960, conservés dans les fonds du ministère de l'Intérieur.

¹ VEYSSIERE (Marion), « L'accès aux documents classifiés : une jurisprudence récente du Conseil d'État », *Droit(s) des archives*, 25 janvier 2017 [<http://siafdroit.hypotheses.org/684>].

La décision de déclassification suivante sera celle du SGDSN prise le 24 décembre 2014 dans le cadre d'un « mandat archives Rwanda » que lui confie, le 25 septembre, la présidence de la République et qui aboutira à la déclassification de onze documents conservés dans les archives de la présidence de la République sous François Mitterrand, placées sous la responsabilité du département de l'exécutif et du législatif des Archives nationales¹.

Deux voies à la déclassification apparaissent alors aux Archives nationales : celle de l'instruction classique des demandes de communication par dérogation et celle, plus politique, de l'ouverture anticipée de fonds d'archives portée par le président de la République François Hollande, que ce soit dans le cadre du Rwanda ou de l'arrêté de dérogation générale du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde Guerre mondiale.

L'arrêté du 24 décembre 2015 et ses conséquences (2015-2016)

La publication de l'arrêté du 24 décembre 2015 et les réunions interministérielles qui ont contribué à sa préparation ont été l'occasion de deux avancées très significatives.

La première organise, pour les services d'archives, les saisines des autorités émettrices. Elle fait suite aux difficultés persistantes rencontrées par les Archives nationales tout au long des années 2014 et 2015 pour sensibiliser certaines autorités émettrices à l'instruction de leurs saisines de déclassification dont le traitement reste pour beaucoup trop hiératique, excessivement long au regard des délais d'instruction des demandes de dérogation fixé à deux mois par le Code du patrimoine, voire pour certaines d'entre elles lettre morte, entravant de ce fait la communication des fonds d'archives. L'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2015 prévoit ainsi que les demandes de déclassification formulées par les services publics d'archives sont désormais adressées aux hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) placés auprès des autorités émettrices. Cette dernière disposition ne porte pas exclusivement sur

¹ Voir l'article de Marion Veyssière à paraître aux Presses de l'université Paris-Sorbonne (PUPS) : « La déclassification aux Archives nationales. De l'épuration au Rwanda (1945-1994) », dans *Actes du colloque de 2015 « Le secret de l'État. L'étude du renseignement (XVII^e-XXI^e siècles) : recherches récentes et nouvelles perspectives »*.

les documents de la Seconde Guerre mondiale, mais bien sur l'ensemble des documents classifiés. Elle vise, avant tout, à faciliter les relations entre administrations des Archives et autorités émettrices, en assurant un suivi effectif et une instruction des demandes de déclassification par ces dernières. Ce parti pris organisationnel porte aujourd'hui ses fruits, les HFDS étant particulièrement au fait des différentes dispositions de l'IGI 1300 et un très bon vecteur pour sensibiliser les administrations auprès desquelles ils sont placés à la protection des documents couverts par le secret de la défense nationale qu'elles ont émis, quels que soient leur date et le lieu de leur conservation.

La seconde avancée est l'expérience tirée par le DJI de la mise en œuvre d'une opération de déclassification de masse et systématique¹ portant sur 700 mètres linéaires d'archives². Cette vaste opération qui a mobilisé, pendant près de trois ans, l'ensemble de l'équipe scientifique et technique du DJI (vingt-deux agents) ainsi que trois agents mis à la disposition des Archives nationales par le ministère de l'Intérieur, et, ponctuellement, plusieurs agents du ministère des Armées – Service historique de la Défense (SHD) et service des archives de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) – s'est parachevée au début de l'année 2019. Sur les 2 300 articles à vérifier intégralement, plus de 2 160 (soit 94 % des articles recensés) ont pu être traités par le ministère de l'Intérieur qui s'est chargé du repérage des pièces classifiées et du marquage de celles qui relevaient de son périmètre.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur de cette opération, il a été décidé en réunion interministérielle que les décisions porteraient sur des articles entiers et non des documents précisément listés, selon l'habitude prise par les Archives nationales pour leurs demandes de déclassification classiques. Depuis le début de l'année 2016, dix-neuf décisions de déclassification ont été signées. Dix émanent du ministère de l'Intérieur, dont la dernière date de mai 2017 (portant sur 2 237 articles au total). Six décisions de déclassification ont été signées par le ministre de la Défense puis ministre des Armées, entre mai 2016 et juin 2018, concernant 596 articles. La mise en œuvre de ces décisions a été

¹ Le caractère systématique de la déclassification des documents couverts par le secret de la défense nationale conservés dans les fonds des Archives nationales ouverts à la consultation par dérogation générale a été confirmé lors des réunions interministérielles préparatoires à l'arrêté du 24 décembre 2015. Il ne s'agissait pas en l'occurrence d'étudier le bien-fondé de la déclassification de chaque document mais bien de procéder à leur marquage physique.

² Voir CHALLEAT-FONCK (Violaine) et VEYSSIERE (Marion), « La mise en œuvre de la déclassification des documents concernés par l'arrêté du 24 décembre 2015 aux Archives nationales : retour d'expérience », *Archivistes !*, n° 122, juill.-sept. 2017, p. 24-25.

effectuée par des agents du SHD en plusieurs opérations (déclassification physique de 221 articles en juillet 2016, de 97 articles en janvier 2017, de 112 articles en novembre 2017 et de 108 articles en juillet 2018). Trois décisions de déclassification, enfin, ont été signées par la DGSE, le 28 décembre 2016, concernant 195 articles (qui ont été déclassifiés physiquement par un agent de la DGSE en janvier 2017), en mai 2017 concernant vingt-cinq articles déjà partiellement déclassifiés dans le cadre de la décision de décembre 2016, et en novembre 2017 concernant soixante articles dont le marquage a été effectué par les Archives nationales. Les quelques pièces émises par l'administration des Affaires étrangères ont été rendues communicables en janvier 2019.

La définition d'une pratique homogène de gestion des documents classifiés (2017-2018)

Au début de l'année 2017, il est apparu nécessaire de mettre en place aux Archives nationales un processus unifié de gestion des documents classifiés et de leur déclassification. Il s'agissait de stabiliser et de consolider nos méthodes étayées par quatre années d'expérience, afin de les ancrer dans la pratique de tous les départements, mais aussi de répondre à un enjeu de clarté à l'égard des lecteurs, exprimé fortement à l'occasion de la mise en œuvre de l'arrêté du 24 décembre 2015. Il permettrait aussi de disposer d'un socle pour former les agents confrontés à cette question. Un groupe de travail a été réuni à l'initiative du directeur des Fonds, dont le pilotage a été confié à Violaine Challéat-Fonck. Il était constitué d'agents scientifiques représentant les cinq départements de la direction des fonds confrontés à cette question : Virginie Grégoire, Zénaïde Romaneix (département des archives privées), Solange Bidou (département de l'environnement, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire), Catherine Mérot, Vanessa Szollosi (département de l'éducation, de la culture et des affaires sociales), Samuel Gibiat, Sébastien Studer, Bénédicte Fichet (département de l'exécutif et du législatif) et Marion Veyssière (DJI). Ce groupe a commencé par établir le constat des différentes pratiques mises en œuvre selon les départements depuis 2013 : ceux-ci ne sont pas tous confrontés de la même façon à la présence de documents classifiés dans les fonds dont ils ont la responsabilité (producteurs très identifiés ou non, circonscrits ou moins, articles faisant l'objet de demandes de consultation ou non, consultations par

dérogação accordées ou non, etc.). Ces pratiques ont par ailleurs évolué depuis 2013, au fur et à mesure que les relations nouées avec les autorités émettrices des documents se renforçaient, en particulier à la faveur de la mise en œuvre de l'arrêté du 24 décembre 2015.

Le groupe est parvenu à élaborer dans le consensus un vade-mecum qui a été régulièrement enrichi par les contributions de la haute fonctionnaire de défense et de sécurité adjointe du ministère de la Culture, et des suggestions de Bruno Ricard, sous-directeur chargé de l'accès au SIAF. Par ailleurs, la direction des publics des Archives nationales a été consultée pour ce qui concerne plus précisément les étapes du processus pouvant avoir des conséquences sur la mise en consultation d'archives auprès des lecteurs. Enfin, ces travaux ont fait l'objet de présentations lors de réunions du comité des usagers des Archives nationales en septembre 2017 et septembre 2018, et lors du séminaire organisé pour les Archives nationales avec le SIAF, les Archives nationales d'outre-mer et les Archives nationales du monde du travail le 27 juin 2017. Après validation par la direction des Archives nationales, le *Vade-mecum de la gestion des documents classifiés et de leur déclassification aux Archives nationales, version 1 archives sur support papier* a été formellement diffusé par note de service à toutes les directions internes le 5 novembre 2018 et a été relayé au sein de chaque département concerné.

Il présente, en onze pages et sept annexes, les principes de la gestion des documents classifiés sous forme papier dans toute la chaîne archivistique, depuis leur entrée jusqu'à leur mise en consultation après instruction d'une déclassification. Il s'ouvre sur le rappel des règles en vigueur et des sanctions auxquelles tout citoyen s'expose s'il ne respecte pas les dispositions à ce sujet. Il rappelle également comment identifier un document classifié à l'aide d'un tableau synthétique établi par le SGDSN. Il propose des procédures de repérage des documents classifiés, de signalement, de saisine des autorités émettrices, de déclassification matérielle et de communication, en invitant à se concentrer sur les documents postérieurs à 1945. Il s'appuie sur plusieurs outils de suivi et d'instruction forgés par la direction des fonds (tableau de suivi des saisines de déclassification par autorité émettrice, modèles de tableau pour effectuer le relevé des documents classifiés, modèles de courriers de saisine, modèle de décision, annuaire des autorités émettrices et des modalités de contact et instruction de chacune, modèle de marquage de déclassification, etc.). Les ressources partagées informatiques ont été adaptées à ce nouveau processus. L'habilitation systématique de tout nouvel agent scientifique affecté au sein de la direction des fonds est enfin un élément fondamental de ce dispositif. La réduction notable du délai d'instruction de la procédure

d'habilitation en 2018 permet aujourd'hui de compter, aux Archives nationales, près de quarante agents habilités au niveau « secret-défense », qu'il s'agisse d'agents scientifiques ou de membres des équipes techniques.

Au cours des travaux, plusieurs points de pratique, qui jusque-là divergeaient, ont été harmonisés. Ainsi, pour le signalement matériel des documents classifiés dans les dossiers, tous les départements ont souhaité adopter l'utilisation d'un signet en papier neutre placé devant chaque document classifié, portant mention de l'autorité émettrice, plutôt que d'autres méthodes expérimentées par ailleurs (mise en place de fantômes numérotés renvoyant aux documents classifiés regroupés dans des pochettes). Sur certains points les besoins ont dû, dans un souci de pragmatisme, être adaptés aux réalités de l'outil informatique de gestion archivistique – système d'information des Archives (SIA) –, par exemple en renseignant le signalement des documents classifiés lors de la création des demandes d'entrées dans un champ « observations » du SIA qui n'a pas été créé spécifiquement pour cela, ou en utilisant la « restriction permanente » dans les fiches articles, pour limiter les effets du passage automatique des articles en libre communicabilité à l'échéance des délais de communicabilité renseignés dans le SIA. La question des modalités de communication des dossiers comprenant des documents non déclassifiés, mais pour lesquels le lecteur aurait obtenu un accès par dérogation, a été posée : fallait-il dans ce cas extraire lesdits documents encore classifiés du dossier et les laisser en magasin, ou les mettre sous enveloppe cachetée qui demeure dans les dossiers mis à disposition en salle de lecture ? C'est finalement la mise sous enveloppe qui a été retenue. Ce système limite les risques d'erreurs à l'extraction et la réintégration des pièces ; il repose sur la confiance accordée aux lecteurs installés en place de réserve et sur la vigilance des collègues du département de l'accueil des publics de Pierrefitte-sur-Seine, chargés de la présidence et de la surveillance de la salle.

La nouvelle procédure pose comme principe fondamental l'instruction parallèle dérogation/déclassification de façon systématique et intégrée. L'agent qui instruit une demande de dérogation et constate la présence de documents classifiés prépare les saisines à destination des autorités émettrices en même temps qu'il prépare la saisine à destination du producteur des archives concernées. Le cas échéant, il mentionne dans la saisine pour dérogation à l'attention du producteur le fait que les documents couverts par le secret de la défense nationale conservés dans les articles considérés font l'objet de saisines de déclassification adressées aux autorités émettrices représentées. Les résultats obtenus en 2016 et en 2017 dans les démarches de déclassification ont ainsi permis de faire des choix de procédure correspondant aux délais de traitement

des demandes observés : dans la mesure où certaines demandes de déclassification ont débouché sur des décisions de déclassification dans des délais inférieurs à ceux de l'instruction de la dérogation (les services du Premier ministre se prononcent ainsi très souvent dans un délai d'un mois après réception de la saisine), les réticences quant à cette instruction parallèle systématique ont pu être levées. La procédure prévoit néanmoins des cas dans lesquels les deux démarches peuvent être dissociées : lorsque la majeure partie de l'article demandé est couverte par le secret de la défense nationale (plus de 80 % des documents présents dans le carton), il est ainsi préférable de saisir d'abord l'émetteur, afin de procéder à la déclassification des documents. Ce n'est que dans un second temps que le producteur est saisi, pour émettre un avis sur la consultation, si d'autres secrets que celui de la défense nationale interdisent la libre communication de l'article. Il en va de même lorsque le seul délai du Code du patrimoine appliqué à l'article est fondé sur la présence de documents classifiés (délai de cinquante ans). Si la déclassification est accordée, la dérogation est alors clôturée sans suite. Enfin, dans le cas où un agent instructeur émet un avis défavorable à une demande de consultation par dérogation ou dans le cas où l'issue de la demande de dérogation est très incertaine, il est fondé à dissocier la procédure de dérogation de la saisine pour déclassification : cette dernière ne sera engagée qu'en cas de réponse favorable à la demande de consultation par dérogation.

Le vade-mecum intègre le rôle des missions du SIAF dans le signalement de la présence de documents classifiés dans les versements à leur entrée. Au début de l'année 2019, ce document sera présenté aux missions et services d'archives des organes et ministères producteurs.

Plusieurs autres démarches seront menées en 2019 pour consolider ces acquis : publication de l'arrêté classant certaines parties du site de Pierrefitte-sur-Seine en zone protégée et en zone réservée¹, formation de sensibilisation des agents habilités à la protection du secret de la défense nationale organisée en coordination avec le service formation de la direction générale des patrimoines du ministère de la Culture, la direction générale de la Sécurité intérieure du

¹ Articles 73 et 74 de l'IGI 1300 : « L'objet de la zone protégée est d'assurer aux lieux intéressants la défense nationale, qu'il s'agisse de services, d'établissements ou d'entreprises, publiques ou privées, une protection juridique contre les intrusions, complémentaire de la protection physique évoquée précédemment ». Toute intrusion sans autorisation est sanctionnée pénalement (articles 413-7 et R. 413-1 à R. 413-5 du Code pénal). « L'institution de zones réservées a pour but d'apporter une protection renforcée aux informations et supports ainsi qu'aux systèmes d'information classifiés au niveau secret défense. [...] Une zone réservée ne peut être créée en dehors d'une zone protégée ».

ministère de l'Intérieur et le SGDSN (formation qui pourra être reconduite au renouvellement des équipes scientifiques) et, enfin, visite du site de Pierrefitte-sur-Seine proposée par la haute fonctionnaire de défense et de sécurité adjointe du ministère de la Culture à ses homologues dans les autres ministères, pour leur faire mieux connaître le cadre d'action des Archives nationales dans ce domaine et les familiariser avec le processus vu des archives.

Bilan qualitatif et quantitatif de quatre années de déclassification aux Archives nationales

Les outils de suivi mis en place progressivement au sein de la direction des fonds permettent d'établir un bilan rétrospectif de la pratique de la déclassification aux Archives nationales pour les documents postérieurs à la Seconde Guerre mondiale. Il faut cependant souligner, au préalable, certaines caractéristiques des données exploitées pour le dresser. Le même type d'information n'est pas disponible de façon homogène pour tous les départements : il n'est ainsi pas possible de déterminer aisément le nombre total de documents dont la déclassification a été sollicitée par l'ensemble de la direction des fonds (seuls trois départements sur cinq ont effectué depuis 2013 ou 2014 un suivi précisant le nombre de documents signalés aux autorités émettrices) ou de connaître le nombre total de saisines adressées aux autorités émettrices. Les trois séries d'informations mobilisées pour ce bilan sont donc le corpus des décisions de déclassification et non déclassification effectivement adressées aux Archives nationales en réponse à une saisine, et les listes détaillées des documents déclassifiés ou non déclassifiés en application de ces décisions¹. Le bilan reflète plusieurs phénomènes : le DJI et le département de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture (DEATA) sont ceux qui, dans le cadre de l'instruction des demandes d'accès par dérogation, ont mis en œuvre de façon systématique l'instruction des déclassifications (depuis 2013 pour le DJI, depuis 2016 pour le DEATA). De ce fait, leurs fonds sont très représentés dans cette analyse. Par ailleurs, les fonds concernés par ces démarches présentent pour certains des dates extrêmes couvrant la période 1959-1990, entrant ainsi dans le champ

¹ Maïwenn Bourdic a mis à notre disposition sa maîtrise de l'outil Open refine pour nous permettre d'analyser les deux listes de documents.

d'application de trois versions successives de l'IGI (1952, 1966 et 1981). Ces fonds se trouvent plus particulièrement sollicités par les lecteurs, car les instruments de recherche des versements plus récents du même producteur ne sont pas encore tous disponibles dans la salle des inventaires virtuelle. Du côté du département de l'exécutif et du législatif, les démarches de déclassification n'ont pas été engagées dans le même cadre : ces procédures ont principalement été mises en œuvre à la suite de décisions politiques d'ouverture, comme pour les archives relatives au Rwanda.

Au total, depuis 2013, ce sont 6 014 documents qui ont été déclassifiés par 183 décisions de déclassification. La déclassification de 210 documents a été formellement refusée par trente-quatre décisions de non-déclassification (certaines de ces décisions présentant à la fois des accords pour déclassification et des refus, d'autres décisions étant uniquement constituées de refus). Douze autorités émettrices différentes, sur les seize saisies, ont donné suite à des saisines en prenant des décisions.

Le nombre de documents déclassifiés par grands secteurs d'autorités émettrices est très variable : la première autorité émettrice déclassificatrice est le ministère de l'Intérieur, avec un peu plus de 40 % du total des documents déclassifiés du fait de ses soixante-deux décisions ; le ministère des Armées, incluant la DGSE, a déclassifié plus de 29 % de ces 6 014 pièces (en cinquante-six décisions) ; la DGSE représente à elle seule 28 % des pièces déclassifiées (pour quarante-sept décisions) ; viennent ensuite les services du Premier ministre et du secrétariat général du gouvernement avec un peu plus de 17 % des documents (trente-quatre décisions), au sein desquels peut être distingué un secteur des autorités émettrices disparues et relatives à l'Outre-mer et à la Coopération (service de sécurité extérieure de la communauté par exemple ou ministère de l'Algérie) représentant plus de 16 %. Les déclassifications prononcées par le SGDSN portent sur un peu plus de 5 % du volume total de documents déclassifiés (huit décisions). La présidence de la République a déclassifié un peu plus de 1,2 % de ces documents (six décisions). Par ailleurs, le ministère de l'Outre-mer s'est prononcé sur 319 documents par quatre décisions, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur dix-sept documents par quatre décisions, le ministère de la Transition écologique sur huit documents par trois décisions, le ministère de l'Économie et des Finances sur trois documents par deux décisions, et le ministère de la Justice sur deux documents par une décision.

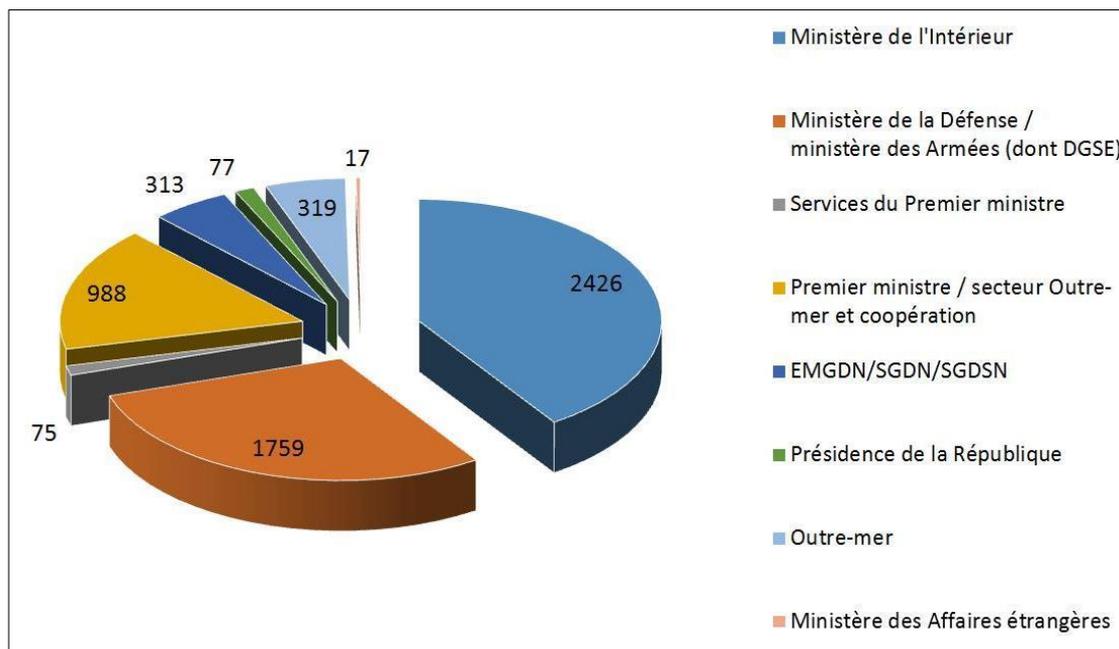


Figure 1. Nombre de documents déclassifiés par grand secteur d'autorités émettrices
© Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

Depuis 2014, une nette évolution s'observe, résultant du travail d'harmonisation des démarches, de développement de relations suivies avec les autorités émettrices et de systématisation des saisines : de quarante-trois documents déclassifiés par des décisions datant de 2014, on passe à 616 en 2015, 541 en 2016, 1452 en 2017 pour atteindre 3 361 documents en 2018. Ce sont ainsi plus de 55 % du total des documents qui ont été déclassifiés par les soixante-treize décisions prises en 2018.

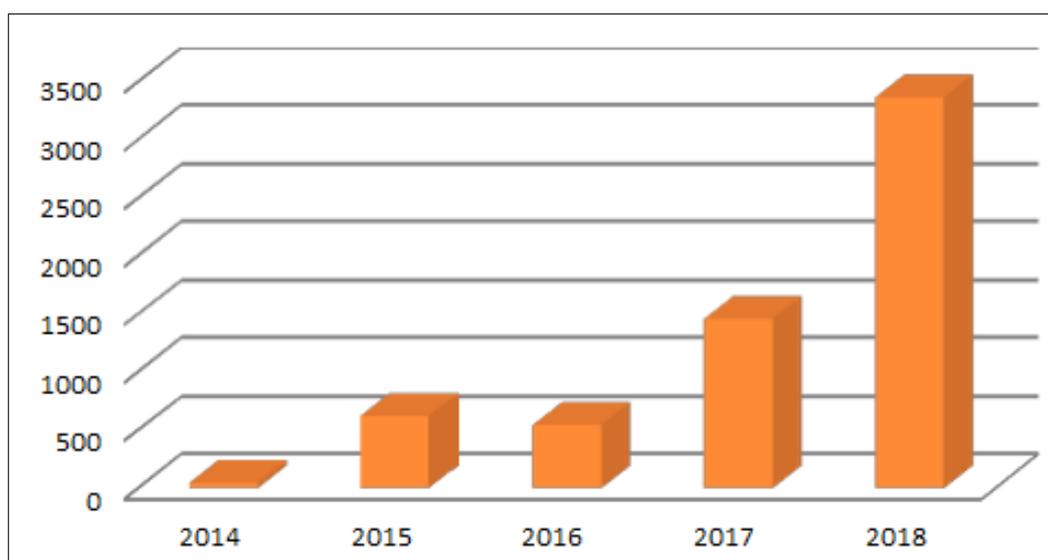
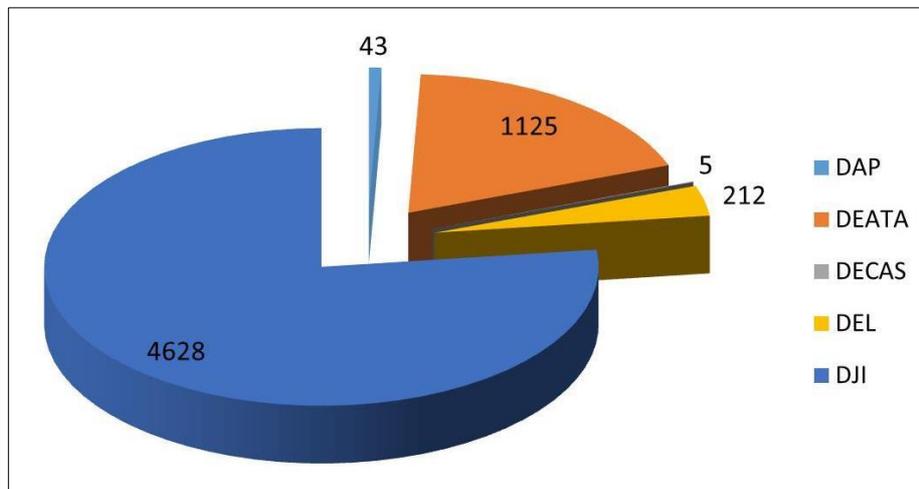


Figure 2. Nombre de documents déclassifiés par année
© Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

Les déclassifications obtenues sont aujourd'hui le fruit des démarches des cinq départements de la direction des fonds conservant des archives postérieures à la Seconde Guerre mondiale, selon la répartition suivante :



Les 6 014 documents déclassifiés sont conservés dans 242 articles différents. Cinq producteurs principaux de ces articles se détachent : les cabinets et services de la présidence de la République avec trente articles (pour la période du général de Gaulle, AG/5(1), plus spécifiquement avec le secrétariat général pour les affaires africaines et malgaches, AG/5(F), et pour la période de François Mitterrand, AG/5(4)), le ministère de l'Intérieur avec cent quinze articles (dont cinquante-trois relevant de la direction centrale des renseignements généraux et trente-cinq du service de Coopération technique internationale de la police [SCTIP]), le ministère de l'Outre-mer (trente-trois articles), le ministère de l'Industrie, direction des hydrocarbures (dix) et la direction générale de l'Aviation civile (cinq articles). Ajoutons à cela des fonds d'archives mixtes : le fonds Poniatowski (six articles cotés 340AP), regroupant aussi bien des papiers privés que des archives publiques produites dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de ministre de l'Intérieur et de proche collaborateur du président de la République Valéry Giscard d'Estaing, ou encore le fonds Georges Bidault, ancien ministre et président du conseil (un article coté 457AP) et le fonds Louis Terrenoire, ministre de l'Information puis ministre délégué auprès du Premier ministre entre 1960 et 1962 (un article coté 449AP). Signalons enfin que les archives du secteur culturel ont fait leur apparition dans le périmètre des déclassifications, avec des dossiers de la sous-direction de la création architecturale et des constructions publiques relatifs à la reconversion de la gare d'Orsay en musée (deux documents déclassifiés, par les services du Premier ministre, sur les cinq signalés dans un article).

Le top 10 des articles comprenant le plus de documents ayant été déclassifiés reflète parfaitement l'activité systématique du DJI et du DEATA ainsi que la spécificité de certains fonds : cinq des dix articles proviennent de versements du SCTIP (avec respectivement 325, 210, 204, 182 et 153 pièces déclassifiées dans des cartons Dimab comptant régulièrement jusqu'à 1 500 pièces) ; trois de ces dix articles proviennent du versement 19900317 de la direction des hydrocarbures (avec 238, 195 et 176 pièces déclassifiées). Un article de la DGPN et un du cabinet militaire du ministre de l'Outre-mer comptent cent quarante-neuf documents déclassifiés.

Le nombre moyen de documents déclassifiés par article selon les grands producteurs illustre là encore la particularité des fonds de la direction des hydrocarbures et du SCTIP qui se détachent du reste du corpus :

Producteur	Nombre d'articles déclassifiés	Nombre de documents déclassifiés	Nombre moyen de documents déclassifiés par article
Ministère de l'Industrie, direction des hydrocarbures	10	1 103	110
SCTIP	35	2 469	70
DGPN	21	158	36
Direction générale de l'Industrie	3	69	23
Cabinet militaire Outre-mer	14	320	23
Direction centrale des renseignements généraux	53	607	11,5
Archives présidentielles	10	103	10
Secrétariat général pour les affaires africaines et malgaches	20	100	5
Fonds Poniatowski	6	20	3

Tableau 1. Nombre moyen de documents déclassifiés par article selon les producteurs

La nature archivistique des dossiers de la direction des hydrocarbures et du SCTIP, qui sont comparables, joue un rôle primordial. Dans le cas de la direction des hydrocarbures, il s'agit de dossiers d'informations sur tous les pays du monde adressés à la direction des carburants du ministère de l'Industrie par les différents services de renseignement sur la situation politique et économique du pays, ainsi que sur sa situation pétrolière, pour une vaste période allant de 1918 à 1987. Les dossiers du SCTIP, qui a précédé l'actuelle direction de la coopération internationale de la DGPN, sont également constitués de renseignements collectés par les services *ad hoc* ou dans la presse sur la situation politique, diplomatique, sociale, économique et culturelle de chaque pays, depuis la fin des années 1950. Les articles du SCTIP sont également ceux qui présentent le plus grand nombre d'autorités émettrices : l'article 19860146/12 a fait l'objet de cinq décisions distinctes (DGSE, SGDSN, Premier ministre, Intérieur/DGPN et Intérieur/DGSI).

Du point de vue de la typologie documentaire, les notes d'information et notes de renseignement, production principale des services de renseignement extérieur et intérieur, représentent l'écrasante majorité des documents déclassifiés ; des comptes rendus de réunions, des messages chiffrés, des télégrammes diplomatiques, des rapports hebdomadaires ou mensuels et des notices individuelles complètent cet éventail.

Dans le cas du DJI et du DEATA, le suivi des saisines permet de s'interroger sur l'efficacité de la démarche de déclassification systématique adossée à l'instruction des dérogations. Pour le DEATA, ce sont, depuis 2016, 1 494 documents dont la déclassification a été demandée ; ce sont donc 77 % des documents repérés qui ont été déclassifiés à l'issue des démarches engagées auprès des autorités émettrices. La déclassification de vingt-cinq documents a été formellement refusée, soit 1,7 % des documents repérés. Un peu plus de 20 % des documents identifiés n'ont pas fait l'objet de décision. Depuis 2013, le DJI a sollicité les autorités émettrices pour demander l'examen de plus de 7 862 documents classifiés ; 3 930 d'entre eux ont fait l'objet d'une décision de déclassification, soit 50 %, auxquels peuvent être ajoutés les 698 documents déclassifiés par le ministère de l'Intérieur dans les fonds du SCTIP en septembre 2018, en application des avis rendus par la CSDN dans l'affaire Charles (documents dont l'instruction de déclassification a été effectuée entièrement par le ministère de l'Intérieur). Seuls 193 documents ont fait l'objet d'une décision de non-déclassification, soit 2,45 %. 47,5 % des documents dont l'examen a été demandé n'ont pas fait l'objet de réponse. Il faut souligner que le taux de réponse des autorités émettrices a varié dans le temps : au DJI, le bilan des déclassifications 2018 montre les effets positifs de la nouvelle procédure introduite par l'arrêté du

24 décembre 2015 et d'un dialogue constant avec les autorités émettrices, puisque 55 % des saisines (contre 28,7 % en 2016 et 33 % en 2017) ont été instruites et ont donné lieu à une réponse complète ou partielle. En entrant dans le détail des autorités, il convient de noter, pour l'ensemble de la période 2014-2018, la grande réactivité de la présidence de la République et des services du Premier ministre ; la DGSE, qui avait en 2017 résorbé l'ensemble des saisines adressées entre 2014 et 2016 et traité à flux tendus les demandes de l'année, a également traité une grande partie des demandes 2018 (70 %). Les démarches et échanges noués en 2017 avec le ministère des Armées ont porté leurs premiers fruits. Si les demandes transmises fin 2015 et en 2016 au SGDSN n'ont pas encore fait l'objet de décision (les documents avaient pu être consultés par l'archiviste du SGDSN en 2016), en revanche toutes les demandes transmises en 2017 et 2018 ont pu être instruites à la faveur de deux séances de travail effectuées fin 2018. Enfin, la situation est plus contrastée pour ce qui concerne le ministère de l'Intérieur : 60 % des demandes ont fait l'objet de décisions mais qui, dans beaucoup de cas, ne portent que sur une partie des documents concernés (la DGSI se déplaçant régulièrement et la DGPN instruisant dans le cadre de communications administratives, mais certaines réponses ne portant plus sur les documents émis par le SCTIP alors que jusqu'en 2016 ces pièces faisaient l'objet de réponses).

Si l'on s'intéresse à présent aux caractéristiques des documents déclassifiés en termes de niveau de classification et d'IGI de référence, le constat du poids absolument prépondérant des documents datant des années 1960 et classifiés au niveau « secret » de l'IGI de 1952 s'impose : près de 84 % des documents déclassifiés datent de la période 1952-1966 ; 76 % de ces 6 014 documents relevaient du niveau « secret » de l'IGI de 1952.

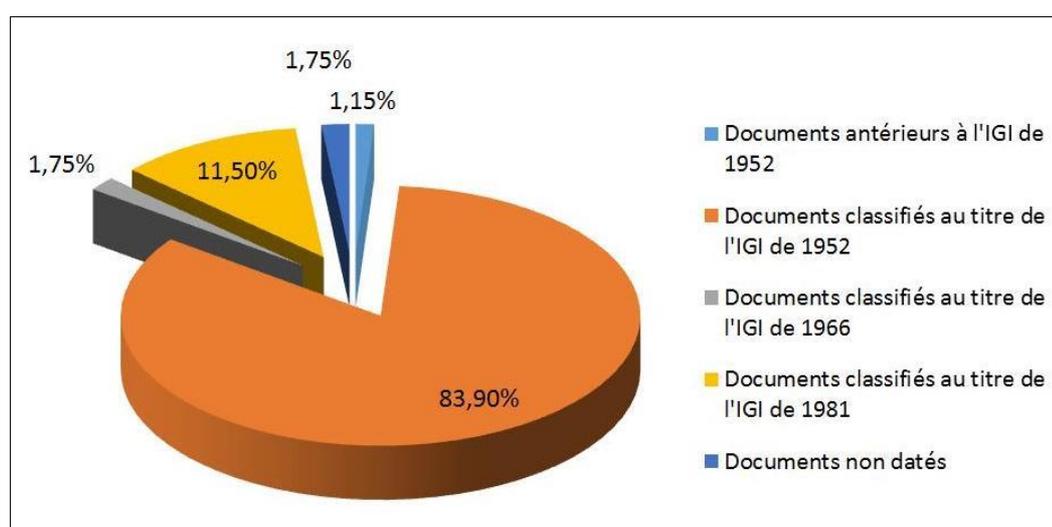


Figure 4. Nombre de documents déclassifiés par référence aux versions successives de l'IGI 1300 © Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

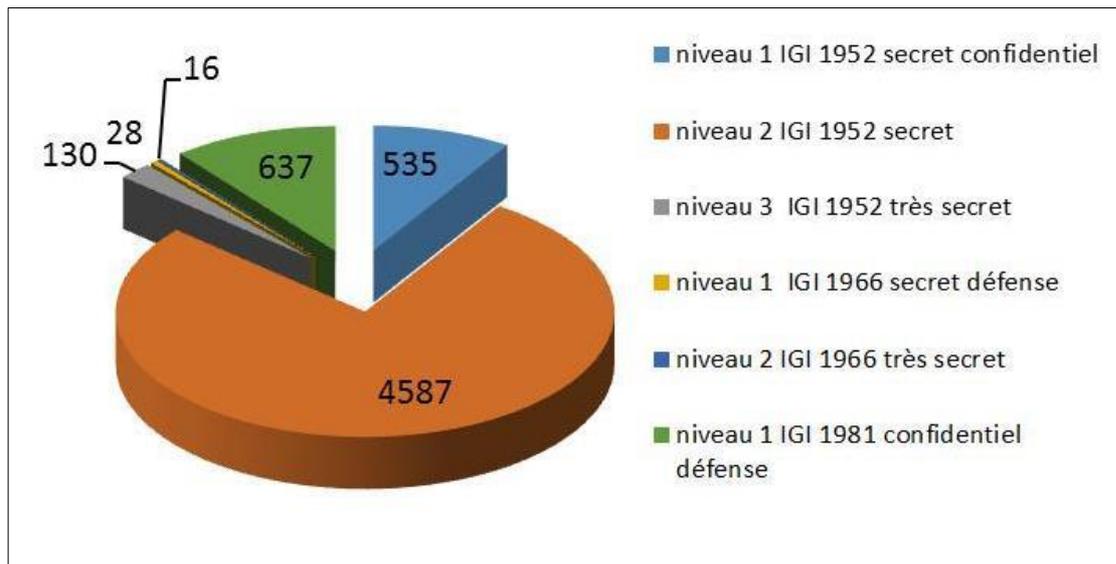


Figure 5. Nombre de documents déclassifiés par niveau de classification selon les IGI successives © Archives nationales/ département de la justice et de l'intérieur

Ce phénomène s'explique par trois facteurs : les dates extrêmes des fonds concernés par les demandes de dérogations instruites ; les pratiques de classification des administrations dans la période relevant de l'IGI de 1952, l'usage de la classification étant manifestement moins raisonné qu'ultérieurement ; et, par conséquent, la propension très grande des autorités émettrices à se prononcer aujourd'hui en faveur d'une déclassification de ces pièces, leur contenu ne portant plus atteinte au secret de la défense nationale.

Tous les documents relevant de l'IGI de 1981 déclassifiés étaient jusque-là « confidentiel défense ». Les documents les plus récents ont été déclassifiés par le SGDSN, il s'agissait de messages relatifs à des exercices de sécurité sanitaire datant de 2004. Si l'on raisonne par rapport aux délais de communicabilité inscrits dans le Code du patrimoine, ce sont 5 144 documents datant de plus de cinquante ans qui ont été déclassifiés, soit plus de 85 % du total.

Les refus de déclassification formalisés par des décisions présentent les mêmes caractéristiques que les déclassifications : portant très majoritairement sur des documents émis par le ministère de l'Intérieur (70,5 %), ils résultent principalement des saisines instruites par le DJI. Les fonds concernés sont principalement ceux de la DGPN pour des dossiers intéressant la lutte contre le terrorisme dans les années 1970-1990 ou provenant du SCTIP, de la délégation générale à l'Outre-mer, de la direction des hydrocarbures et des archives de la présidence de la République pour la période De Gaulle. Les 210 documents non déclassifiés sont conservés dans cinquante-six articles différents.

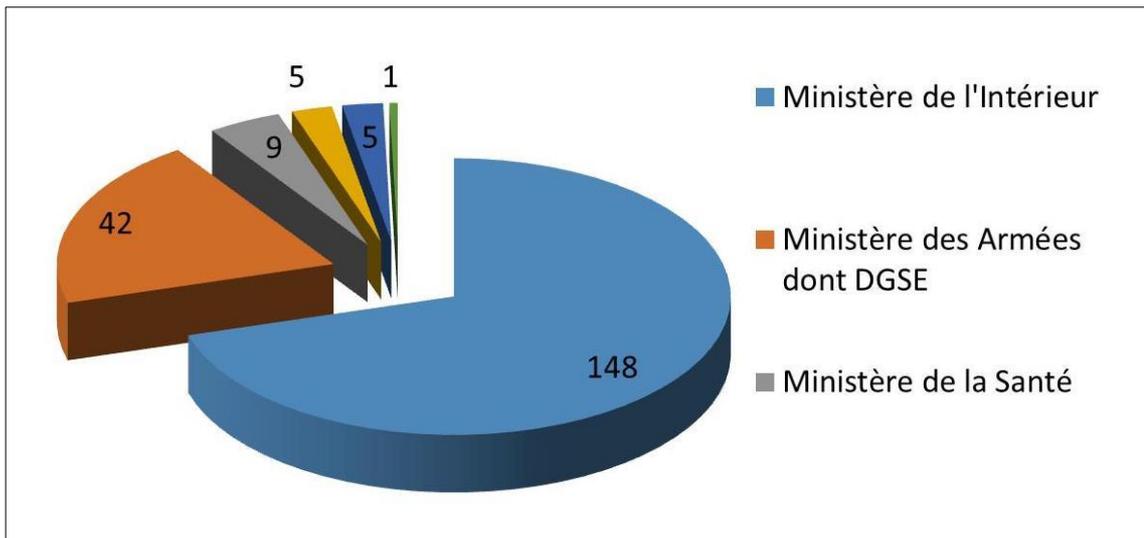


Figure. 6. Nombre de documents non déclassifiés sur décision formelle par grands secteurs d'autorités émettrices © Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

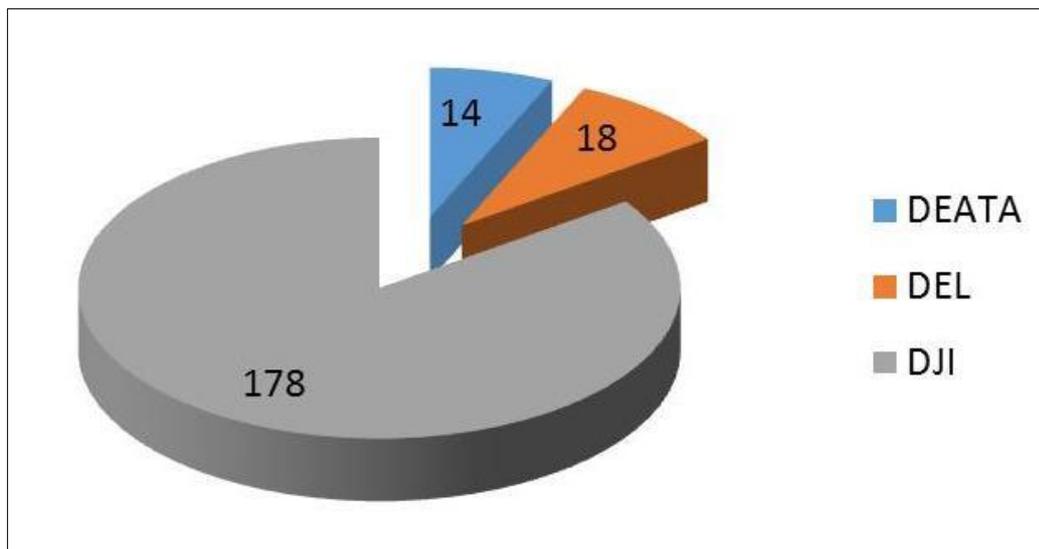


Figure 7. Nombre de documents non déclassifiés sur décision formelle par département gestionnaire des fonds © Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

La majorité des documents non déclassifiés relève, sans surprise, de l'IGI de 1981 ; 49 % des documents non déclassifiés sont protégés au niveau « confidentiel défense » de celle-ci.

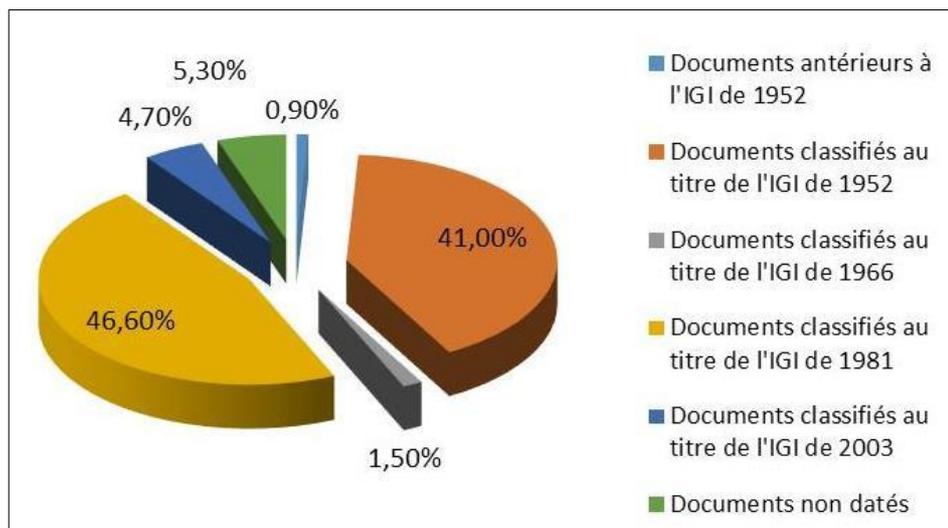


Figure 8. Nombre de documents non déclassifiés par référence aux versions successives de l'IGI 1300 © Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

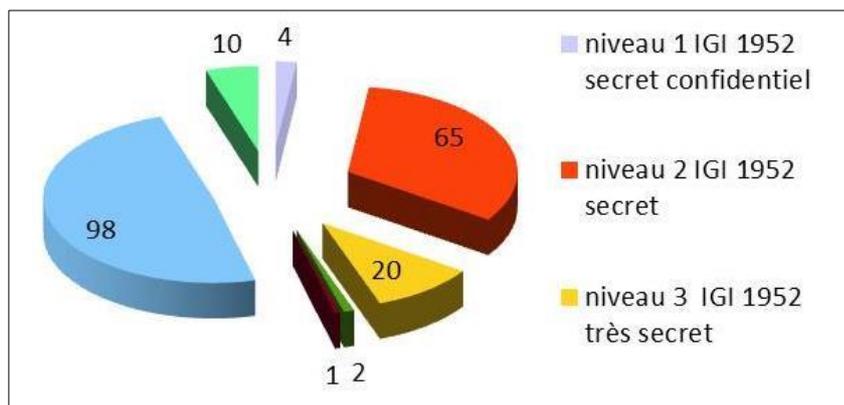


Figure 9. Nombre de documents non déclassifiés par niveau de classification selon les IGI successives © Archives nationales/département de la justice et de l'intérieur

Les documents les plus anciens dont la déclassification a été refusée datent de 1951 et 1953 et proviennent de la direction de la surveillance du territoire. Les documents les plus récents, classifiés « confidentiel défense », datent de 2006 et relèvent du ministère de la Santé. Aucun document dont la déclassification a été étudiée n'a fait l'objet d'une décision de déclassement, c'est-à-dire d'abaissement du niveau de classification.

Au-delà des chiffres, la qualité du dialogue avec les autorités émettrices s'est renforcée, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : la performance des outils de gestion et de suivi internes ; l'acquisition de la part des agents des Archives nationales de la maîtrise du processus ; la diffusion au sein de toute la direction des fonds, et même au-delà, d'une démarche intégrée au travail quotidien ; et, enfin, la prise de conscience des résultats obtenus. Les séances de consultation des pièces mobilisent les différents agents habilités des départements. Elles permettent un contact direct avec les autorités émettrices, qui sont ainsi

sensibilisées au cadre dans lequel ces démarches s'inscrivent, et qui peuvent obtenir de la part des agents instructeurs des informations sur les autres décisions rendues le cas échéant sur les mêmes articles par d'autres autorités, ou sur le contenu des dossiers auxquels les pièces classifiées appartiennent. Le poids de ces démarches dans le travail quotidien des agents instructeurs est indéniable, même si elles sont de plus en plus véritablement intégrées à l'instruction des demandes d'accès par dérogation et si elles permettent de déboucher sur des décisions formelles de déclassification. À titre indicatif, le travail de repérage et de relevé des documents classifiés peut prendre, dans le cas d'un article du SCTIP présentant plusieurs autorités émettrices, plus d'une demi-journée par carton.

Conclusion

L'expérience acquise par les Archives nationales durant quatre années de mise en pratique, concrète et à grande échelle sur plusieurs centaines de kilomètres linéaires d'archives, de la réglementation sur la protection du secret de la défense nationale est riche d'enseignements. Elle a permis à l'ensemble des équipes de se former à cette réglementation et d'intégrer à sa pratique courante la nécessaire protection du secret de la défense nationale, que ce soit à l'occasion de ses missions de collecte, de conservation, de classement, de description ou de communication des fonds d'archives. Elle a favorisé également un dialogue constructif avec les HFDS et les différentes autorités émettrices, dans une compréhension mutuelle de leurs missions, de leurs obligations, de leurs attentes, mais aussi de leurs contraintes. La gestion des documents couverts par le secret de la défense nationale, tout au long de leur cycle de vie de leur émission à leur conservation définitive dans un service public d'archives, telle qu'elle est décrite avec précision dans l'IGI 1300, est en effet très lourde en termes de moyens humains et de temps, tant pour les autorités émettrices que pour les services d'archives. Chacun se retrouve ainsi héritier, depuis l'IGI 1300 dans sa version de 2011, de tout un passif de documents couverts par le secret de la défense nationale dont la gestion courante jusqu'à l'archivage n'a finalement jamais été assurée.

Les résultats obtenus par les efforts conjoints des autorités émettrices et des Archives nationales dans l'instruction des demandes de déclassification depuis 2013 constituent assurément des pistes de réflexion très intéressantes pour

repenser aujourd'hui l'articulation entre le Code du patrimoine et l'IGI 1300 et permettre d'assurer la nécessaire protection du secret de la défense nationale, lorsque cela reste justifié au regard de la sensibilité persistante des informations qu'il protège.

Violaine CHALLÉAT-FONCK
Conservateur en chef
Département de la justice et de l'intérieur
Archives nationales
violaine.challeat-fonck@culture.gouv.fr

Marion VEYSSIÈRE
Conservateur en chef
Responsable du département
de la justice et de l'intérieur
Archives nationales
marion.veyssiere@culture.gouv.fr

La protection du secret de la défense nationale aux Archives nationale : retour d'expérience sur quatre années de mise en œuvre

Depuis 2013, la direction des fonds des Archives nationales s'est engagée dans l'application de la protection du secret de la défense nationale au sein des fonds conservés sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Au cours de ces quatre années, les démarches effectuées dans ce domaine ont porté des fruits significatifs tant dans les relations nouées avec les administrations que dans le bilan qualitatif et quantitatif de cette mission désormais parfaitement intégrée au travail des équipes scientifiques des Archives nationales, et ce malgré les difficultés rencontrées dans l'articulation concrète entre le Code du patrimoine et l'Instruction générale interministérielle 1300 relative à la protection du secret de la défense nationale.