

Archives nationales: n'abusons pas du « secret-défense », si justifié soit-il parfois

Chacun convient, quand il n'y appelle pas, de la nécessité du secret de la défense nationale qui s'applique à protéger notre sécurité, les intérêts fondamentaux de la nation et nos libertés publiques. Et chacun peut s'astreindre à en définir les usages, à titre individuel comme dans l'espace public qui nous est collectif, face à un défi majeur ou en temps de guerre. Pourtant, des garde-fous sont nécessaires en démocratie, où l'État ne saurait penser par lui seul, loin de la société. La publication récente au *Journal officiel* d'une instruction générale interministérielle du 13 novembre 2020 précisant les dispositions réglementaires en matière d'accès aux archives de la nation nous le rappelle.

Profitant de la dernière révision périodique de ce texte, dont la première version date de 1952 jusqu'à l'avant-dernière en 2011, le gouvernement a cru devoir dépasser les dispositions générales prévues par la loi sur les archives du 15 juillet 2008, qui soumettent déjà à un long délai l'accès aux archives contemporaines de la France ayant été classifiées « secret de la défense nationale ». Ce nouveau tour de vis permet à l'administration de dépasser discrétionnairement les délais légaux pour certains documents, fixés par la loi à cinquante ans, sauf exception. La situation concerne tous ceux qui, historiens, archivistes, étudiants, mais encore citoyens, à l'instar des associations et personnalités ayant déposé un recours contre l'instruction générale interministérielle devant

les services d'archives et fait dysfonctionner les Archives de France, submergées par des demandes de déclassification. Hier inexistantes pour des documents au-delà de 50 ans, à l'exception de ceux touchant la sécurité des personnes physiques, les armes de destruction massive ou le judiciaire, ces procédures de déclassification leur sont aujourd'hui imposées. Surtout, par ce choix porté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, la France s'expose à une régression sans précédent de l'ouverture de ses archives concernant ses activités régaliennes, remontant jusqu'à 1934 et non plus 1970 ainsi que le fixe la loi sur les archives.

L'équilibre entre la loi, en son esprit, et les effets pratiques de la réglementation sur l'accès à des archives, est rompu. Nous sommes entre Courteline et Kafka

Cette situation inédite est d'autant plus incompréhensible que l'élargissement de l'accès aux archives contemporaines, précisément délimité et effectivement contrôlé, répond, à l'heure du rapport Stora sur l'Algérie, à la demande des trois derniers présidents de la République et pour satisfaire aux relations de la société française à son histoire nationale. Jugulaire, l'État aurait-il oublié, sur son chemin, toujours réglementaire, la société ? C'est du bon usage des procédures de classification et de déclassification qu'il s'agit, « tant le secret de la défense nationale vieillit mal », disait déjà le conseiller d'État Guy Braibant avant même la loi de 2008.

Précisément, l'équilibre entre la loi, en son esprit, et les effets pratiques de la réglementation sur l'accès à des archives, est rompu. Nous sommes parvenus à l'instant où les inconvénients particuliers l'emportent désormais sur l'intérêt général. Entre Courteline et Kafka. Doit-on maintenir dans le secret

de la défense nationale les discussions des accords de Munich de 1938 ou des plans stratégiques de 1940, des conflits contemporains postérieurs à 1945 ou de la diplomatie française des trois dernières Républiques ? Comme par un effet de prolifération du secret à une matière historique variée se trouve paradoxale affectée l'histoire des institutions publiques, de l'énergie, des relations internationales de la France, de la technologie et de la science même : pourra-t-on travailler sur l'histoire de la police, donc du nécessaire antiterrorisme, ou sur l'énergie nucléaire civile alors que son avenir est actuellement en jeu ?

Dans toutes les grandes démocraties du monde, chacun comprend que le secret, y compris celui de la défense nationale, doit s'interrompre à un terme historique échu. La France ne peut dès lors se singulariser et doit rechercher des convergences avec nos alliés qui conservent eux aussi des archives de leurs relations extérieures et de défense.

Sans revenir sur les dispositions concernant les documents relatifs aux armes de destruction massive, ce qui fait débat, aujourd'hui et demain, est la définition du nécessaire secret de la défense nationale s'appliquant aux archives françaises : or, il s'agit bien de le délimiter sans provoquer de disproportion, de déséquilibre ou d'inconvénient pratique. Le domaine précis de son application se trouve posé, d'abord par le législateur et non par l'administration, tentée de classifier à tout-va des documents qui n'ont parfois que peu ou plus à voir avec les intérêts fondamentaux de la nation. Il n'est pas simple de trancher entre ce qui est secret, très secret et ce qui ne l'est pas ou plus. Il existe une liberté d'accès aux archives, rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 septembre 2017. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, son organisation relève de la loi ;

aussi est-il périlleux pour nos libertés publiques de vouloir la restreindre par le seul confort juridique d'une instruction générale interministérielle.

Liste des signataires : **Éric Anceau**, maître de conférences à Sorbonne Université ; **Laurence Badel**, professeur à l'Université Paris-I-Panthéon-Sorbonne ; **Olivier Dard**, professeur à Sorbonne Université ; **Alain Duhamel**, de l'Institut ; **Olivier Forcade**, professeur à Sorbonne Université ; **Jacques Frémeaux**, professeur émérite à Sorbonne Université ; **Jean Garrigues**, professeur à l'Université d'Orléans ; **Pascal Griset**, professeur à Sorbonne Université ; **Jean-Charles Jauffret**, professeur émérite à l'IEP d'Aix-en-Provence ; **Jean-Noël Jeanneney**, professeur émérite à l'IEP de Paris, ancien ministre ; **Pierre Journoud**, professeur à l'Université Paul-Valéry-Montpellier-III ; **Henry Laurens**, professeur au Collège de France ; **Sébastien-Yves Laurent**, professeur à l'Université de Bordeaux ; **Roseline Letteron**, professeur à Sorbonne Université ; **Philippe Levillain**, de l'Institut ; **Christine Manigand**, professeur à l'Université Paris-III-Sorbonne nouvelle ; **Hélène Miard-Delacroix**, professeur à Sorbonne Université ; **Pierre Nora**, de l'Académie Française ; **Mona Ozouf**, directrice de recherche émérite au CNRS ; **Jenny Raflik**, professeur à l'Université de Nantes ; **Jean-Pierre Rioux**, inspecteur général honoraire de l'Éducation nationale ; **Éric Roussel**, de l'Institut ; **Jean-François Sirinelli**, professeur émérite à l'IEP de Paris ; **Georges-Henri Soutou**, de l'Institut ; **Frédéric Turpin**, professeur à l'Université de Savoie ; **Maurice Vaïsse**, professeur émérite à l'IEP de Paris ; **Pierre Vermeren**, professeur à l'Université Paris-I-Panthéon-Sorbonne ; **Fabrice Virgili**, directeur de recherche au CNRS ; **Laurent Warlouzet**, professeur à Sorbonne Université ; **Bertrand Warusfel**, professeur à l'Université Paris-VIII et **Michel Winock**, professeur émérite à l'IEP de Paris.

TRIBUNE COLLECTIVE D'HISTORIENS

Trente-et-un éminents spécialistes d'histoire contemporaine, parmi lesquels Jean-François Sirinelli, Mona Ozouf, Pierre Nora, Henry Laurens et Éric Roussel, s'inquiètent d'une instruction interministérielle qui autorise l'administration à refuser l'accès à certains documents classés « secret-défense » au-delà du délai de 50 ans prévu par la loi.

Patrick Stefanini: « Le champ d'application des mesures d'expulsion a été restreint »

PROPOS RECUEILLIS PAR ROMAN PLANCHON @RonanPla

LE FIGARO. - L'agresseur présumé du photjournaliste de L'Union est de nationalité algérienne. Il dispose d'un titre de séjour espagnol et aurait déjà été condamné à huit reprises par la justice française. Comment expliquer qu'il soit sur le territoire français ?

Patrick STEFANINI. - La circonstance que ce ressortissant algérien soit en possession d'un titre de séjour délivré par l'Espagne peut suffire à expliquer sa présence régulière sur le territoire français. Soit parce que l'intéressé a des attaches familiales en France, soit parce qu'il est venu sur notre territoire pour des raisons professionnelles, soit enfin parce qu'il y est venu pour un court séjour.

Beaucoup se sont étonnés que le suspect n'ait pas été expulsé en raison de ses nombreuses condamnations pénales. En droit, dans quel cas est-il possible d'expulser un délinquant étranger ?

L'expulsion d'un étranger est régie par les articles L.521-1 à L.524-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Il ne s'agit pas d'une sanction (à la différence de l'interdiction judiciaire du territoire qui est une peine

complémentaire susceptible d'être prononcée par une juridiction en sus d'une condamnation à une peine de prison), mais d'une mesure de police administrative justifiée par la circonstance que la présence en France de cet étranger constitue une menace grave pour l'ordre public (article L.521-1 du Ceseda) ou encore que cette mesure constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique (article L.521-2).

Le nombre des expulsions pour motif d'ordre public s'est effondré dans les années 1980. Et de façon irréversible jusqu'à ce jour

Certains étrangers ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne ou un groupe de personnes (article L. 521-3). Il en résulte que la réalisation d'une infraction pénalement sanctionnée n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante de l'expulsion. Le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que l'autorité administrative pouvait prendre un arrêté d'expulsion fondé sur des faits de nature à justifier une condamnation pénale alors même qu'aucune condamnation définitive n'aurait été prononcée par l'autorité judiciaire (décision du Conseil constitutionnel du 9 janvier 1980).

Alors qu'un délit isolé ne révèle aucune menace grave à l'ordre public, le comportement récidiviste d'un étranger, laissant à penser qu'à défaut d'expulsion il commettra encore de nouvelles infractions, révèle une menace grave pour l'ordre public. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'infractions répétées et de gravité croissante sur les biens et les personnes. Or le ressortissant algérien interpellé après l'agression d'un photjournaliste à

Reims avait commis, semble-t-il, une série d'infractions entre 2018 et 2019.

Pensez-vous, comme l'a écrit dans nos colonnes l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel Jean-Éric Schoettl, que les « armes » de l'État en matière d'expulsion et de droit des étrangers ont été rognées ? Avant même que la jurisprudence n'évolue, ce sont les modifications apportées par la gauche à la législation, tant en 1981 qu'en 1989, qui expliquent que le champ d'application des mesures d'expulsion ait été considérablement restreint. Alors que le nombre d'étrangers résidant en France passait de 3,5 millions en 1975 à 4,7 millions en 2018, le nombre des expulsions pour motif d'ordre public s'est effondré en quelques années passant de 5 330 en 1977 à 709 en 1985. Après une brève remontée lorsque Charles Pasqua fut ministre de l'Intérieur de 1986 à 1988 (1 746 expulsions en 1987), ce nombre s'est affaibli à 383 en 1990. Ce virage s'est avéré irréversible. D'abord, parce que la priorité a été donnée au prononcé de peines d'interdic-

tions judiciaires du territoire, moins « suspectes » que les mesures administratives d'expulsion. Ensuite, parce que la volonté de Nicolas Sarkozy de supprimer ce qu'on a appelé la « double peine » a fait obstacle, à partir de 2007, à l'éloignement du territoire d'étrangers condamnés à des peines de prison et les ayant purgées. Enfin, parce que, comme l'a relevé Jean-Éric Schoettl (nos éditions du 22 octobre 2020), la jurisprudence s'est opposée, en s'appuyant sur les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à l'éloignement d'étrangers nés en France y ayant toujours résidé et n'ayant plus d'attache dans leur pays d'origine, dont ces étrangers ne parlaient pas la langue.

Les contraintes juridiques que vous évoquez restreignent-elles la liberté d'action de l'État dans la lutte contre la délinquance ?

Il est possible d'envisager une modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment de ses articles L.521-2 et L.521-3 qui énumèrent les catégories d'étrangers qui, en raison notamment de leurs attaches familiales en France, sont protégés contre la plupart des mesures d'expulsion. La lutte contre la délinquance s'en trouve facilitée. Rappelons qu'en 2014, 18,5 % des personnes incarcérées étaient de nationalité étrangère, selon les chiffres de la Contrôle générale des lieux de privation de liberté, alors que les étrangers représentent 7,1 % de la population de la France. ■

* *Vient de publier « Immigration. Ces réalités qu'on nous cache », Éditions Robert Laffont, 2020.*

FABEN CLAREFOND



ENTRETIEN

Il a paru surprenant et anormal à beaucoup que l'agresseur présumé d'un photjournaliste à Reims, ressortissant étranger condamné à huit reprises, n'ait pas été expulsé par le passé. Patrick Stefanini, conseiller d'État honoraire et ancien secrétaire général du ministère de l'Immigration*, explique le cadre juridique qui limite la marge de manœuvre de la puissance publique sur cette question et, même, la décourage d'agir quand elle le pourrait encore.