

## La déontologie de l'archiviste face à l'alternance politique

Estelle François

---

### Citer ce document / Cite this document :

François Estelle. La déontologie de l'archiviste face à l'alternance politique. In: La Gazette des archives, n°242, 2016-2. Les risques du métier. Actes des rencontres annuelles de la section Archives départementales (RASAD) de l'Association des Archivistes français. 5 et 6 février 2015. pp. 39-51;

doi : <https://doi.org/10.3406/gazar.2016.5349>

[https://www.persee.fr/doc/gazar\\_0016-5522\\_2016\\_num\\_242\\_2\\_5349](https://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2016_num_242_2_5349)

---

Fichier pdf généré le 18/03/2019

# La déontologie de l'archiviste face à l'alternance politique

---

Estelle FRANÇOIS

La problématique de la collecte des archives des hommes politiques a été décrite et explicitée dans plusieurs articles et ouvrages. Au moment de ces alternances politiques, nous rencontrons une difficulté particulière dans la gestion des archives. Cela soulève à la fois l'aspect purement archivistique du traitement des documents avec leur versement ou leur destruction, et le statut de l'archiviste territorial lors de ces alternances.

Dans une collectivité territoriale, nous rencontrons trois catégories principales de personnes publiques devant verser leurs archives :

- les fonctionnaires travaillant dans les services ;
- les fonctionnaires en mission ou sur un emploi fonctionnel ;
- les hommes et femmes politiques élus pour gérer les collectivités territoriales (et plus spécifiquement ceux d'une ville et parfois d'une communauté de communes).

Nous pouvons y ajouter les personnes travaillant dans les établissements ou entreprises associés à la collectivité (établissements publics, délégations de services publics, missions de service public).

En tant que service transversal dans une collectivité, les services d'archives doivent travailler avec tous et connaître l'ensemble des missions, des productions d'archives et des flux de documents. Cela dans le but de proposer des sources aussi exhaustives que possible aux lecteurs, tout particulièrement à ceux qui écrivent l'histoire (des personnes, des services, de la politique collective, de la collectivité, des évolutions urbaines, etc.).

Nous agissons différemment pour chacun des ensembles d'intervenants publics précités :

- les fonctionnaires des services :

Comme archivistes, nous travaillons régulièrement pour expliquer ou former ces personnels aux obligations en matière d'archivage. C'est un travail de collaboration qui consiste à leur donner les outils de traitement des documents dès leur production, ainsi que les formalités obligatoires pour la transmission de ces derniers, *via* les tableaux de gestion et autres bordereaux de versement ou de destruction (parfois par la réalisation de « modes d'emploi »).

- les fonctionnaires missionnés ou sur un emploi fonctionnel :

Nous devrions travailler avec ces agents de la même façon qu'avec les agents des services territoriaux, mais leur proximité avec les élus complique souvent l'approche. Comme beaucoup de politiques, ils considèrent leurs archives secrètes et non transmissibles. Ils justifient en général les destructions qu'ils opèrent par le fait de ne posséder que des documents de moindre importance ou des doubles de documents présents dans les services. Ces affirmations sont en grande partie vraies mais ne justifient pas la non-application des règles de l'archivage : toutes les archives doivent être transmises au service d'archives qui est le responsable du tri et de l'évaluation de ce qui doit être classé ou détruit, selon les règles en vigueur.

- les hommes politiques :

Nous les informons et essayons de les sensibiliser, notamment par l'intermédiaire de leurs secrétariats, par des contacts directs ou des notes spécifiques sur l'archivage. Une certaine culture du secret est souvent présente dans ce milieu, probablement pour se protéger d'attaques éventuelles. Cela se traduit par une défiance à la remise des documents non officiels produits, ce qui complique le travail de l'archiviste.

En cours de mandat, cette préoccupation est peu présente. Les politiques stockent en général à proximité de leur bureau un grand nombre de documents de travail. C'est à la fin des mandats, quand ils doivent quitter leur poste, que les destructions sans autorisation s'opèrent souvent : c'est à ce moment de l'alternance politique que l'archiviste doit être en alerte. Dans les faits, en proportion du nombre d'élus, peu d'archives d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires sont collectées. Nous perdons une partie de la mémoire des décisions prises pour l'évolution et les transformations des territoires. Actuellement, les collectes de documents des élus dans l'exercice de leurs

mandats publics, pourtant obligatoires dans les textes de loi, ne sont quasiment que le fruit de volontés ou prises de conscience individuelles. En dehors de quelques services sensibles de l'État, tels que l'Armée ou les Affaires étrangères<sup>1</sup> ainsi que les parlementaires, qui ont des centres d'archives spécifiques, la loi n'a pas prévu d'exceptions à la remise de tous les « documents produits ou reçus par toutes les personnes physique ou morale et par tout organisme » dans « le cadre de leur mission de service public », y compris « des personnes de droit privé chargé d'une telle mission »<sup>2</sup> dans des centres d'archives publiques au niveau territorial ou national. Pourquoi ces personnes qui ont souhaité une charge publique n'appliquent-elles pas les règles de la fonction publique de façon exemplaire ?

Cette conduite de leur hiérarchie pose parfois question aux fonctionnaires de divers services qui ne comprennent plus l'importance de la collecte, quand ils constatent les différences de traitement entre les acteurs territoriaux.

## **Positionnement de l'archiviste et réactions possibles**

Quelle doit être la réaction de l'archiviste dans une situation où les élus et hauts fonctionnaires détruisent sans autorisation ? Son intervention est alors urgente sous peine de disparition des documents. Mais la procédure administrative légale pour cela est complexe.

L'archiviste territorial doit alerter le directeur des Archives départementales (en charge du contrôle scientifique et technique de l'État sur les collectivités). C'est ce dernier qui transmet au préfet qui a le pouvoir d'initier une procédure auprès du procureur de la République. Ce dernier donne suite ou non<sup>3</sup>. Dans la pratique, je constate que cette organisation ne permet pas de sauver toutes les archives.

---

<sup>1</sup> Code du patrimoine, Livre II, article R21-5 et 6.

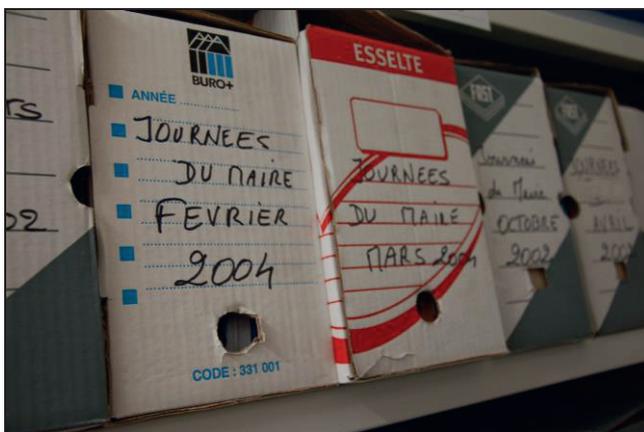
<sup>2</sup> Code du patrimoine, Livre II, art L211-1 et L211-4 sur la définition des archives en général et des archives publiques en particulier.

<sup>3</sup> La démarche auprès du procureur de la République peut être faite, comme pour tout citoyen, de manière individuelle mais elle aura sûrement encore moins de retentissement et de poids.



Benne pour destruction installée en 2014 dans la cours de l'hôtel de ville (documents sans autorisation de destruction)

Archives d'un versement effectué par un des maires de la ville de Chalon-sur-Saône et son cabinet



L'intervention du préfet auprès des intéressés peut stopper le processus. Depuis treize ans que j'exerce ce métier, je n'ai pas eu directement connaissance de poursuite judiciaire engagée. Lors de recherches complémentaires, il s'avère que quelques cas sont avérés mais ils n'ont pas été médiatisés. Ces sanctions sont pourtant prévues<sup>1</sup> dans le Code du patrimoine comme dans le Code pénal. De fait, ce climat d'impunité induit le renouvellement de ces comportements illégaux. Nous développerons ce point dans la partie suivante.

Il est dommage qu'il n'y ait pas de prise de conscience de la nécessité de préserver les traces de l'organisation sociale à travers les actes quotidiens de la gestion de la cité qui permettent la mémoire collective essentielle pour écrire l'histoire et s'y référer.

Dans son récit de l'histoire, l'interprétation de l'historien prend une place importante. Seules les archives peuvent objectiver la façon de décrire et de comprendre les événements. Encore faut-il qu'elles prennent en compte l'ensemble des productions pour être objectives. Pouvoir sauvegarder la totalité des archives et les trier avec impartialité permet de garder en mémoire tous les aspects d'un événement ou d'une période de vie. Que pourrait-on dire sur la période de l'histoire du nazisme au XX<sup>e</sup> siècle si seuls les documents de sa propagande avaient été conservés ? Les débats sur chaque période de l'histoire ne peuvent s'objectiver que par la confrontation de l'ensemble des sources que les archivistes auront pu sauvegarder. Une société humaine est très complexe et l'interaction des forces qui la composent, qui déterminent les événements, ne peut se comprendre que dans cette confrontation. Nous voyons ici l'importance de sauvegarder tous les documents pouvant amener cette compréhension, principalement ceux issus des acteurs politiques et des institutions. Ne pas conserver tous les documents pourrait fausser l'approche des historiens qui rendraient alors compte d'une société où un aspect des données leur échapperait.

Comment faire entendre que les archivistes ne prennent pas parti et essaient de conserver qualitativement le plus d'archives possibles pour les mettre à disposition de la réflexion du plus grand nombre ?

Comment faire entendre à nos dirigeants administratifs ou politiques que les documents qu'ils produisent sont importants ? J'ai souvent entendu : « ce sont des documents sans intérêt ». Pourtant, dans leur rôle de législateur, ces mêmes

---

<sup>1</sup> Code du patrimoine, art. L214-2 à 5 et Code pénal art 322-2 à 4.

politiques n'ont-ils pas donné aux élus ou aux dirigeants administratifs le pouvoir de décider de l'intérêt des documents qu'ils produisent ? D'ailleurs dans les tableaux de gestions, encadrés par des règles archivistiques, la durée d'utilité administrative est établie en concertation avec les producteurs puisqu'elle dépend d'une part des règles en vigueur et de l'autre de l'utilité pour ces derniers. Mon sentiment est qu'ils ont une vision à court terme et ne nous accordent que peu de confiance.

La nécessité de sauvegarder l'ensemble des archives dans les situations que nous évoquons met en évidence celle de dénoncer les destructions sauvages des élus et des hauts fonctionnaires. Qui, à part l'archiviste, peut le faire ?

Deux solutions s'offrent alors à lui :

- s'il laisse faire en obéissant aux ordres des élus, il laisse disparaître un grand nombre de documents sans même savoir lesquels ;
- s'il met tout en œuvre pour faire respecter les lois sur les archives, il doit dénoncer les actes de ses employeurs.

### **Entre devoir d'obéissance et protection des archivistes territoriaux...**

Les élus sont la plupart du temps au fait ou, au moins, avertis, de l'illégalité de la destruction de documents publics sans autorisation. Ils détruisent sciemment en appréciant difficilement la différence entre des documents publics (réalisés dans le cadre de leur mandat d'élu) et privés (action dans le cadre d'un parti politique ou à titre personnel). Lors des périodes d'alternance politique, les archivistes ne sont généralement plus les bienvenus dans les bureaux des dirigeants et les destructions sont nombreuses.

Comment exercer notre travail dans ces conditions ? Que doit-on faire quand en outre ces dirigeants souhaitent que nous ne nous mêlions pas de destructions sans autorisation ? Obéir et ne pas appliquer la loi au risque d'amputer la mémoire collective ou se mettre en danger professionnellement ?

Dans cette circonstance, la situation de l'archiviste est donc tout aussi difficile. Il doit parfois obéir à deux autorités dont les intérêts peuvent être divergents :

- chaque fonctionnaire a un devoir d'obéissance (loi n° 83.634 du 13 juillet 1983)<sup>1</sup> : comme agent de la fonction publique territoriale, l'archiviste doit donc obéir au maire et par délégation à ses supérieurs hiérarchiques ;

- dans sa fonction de collecteur, l'archiviste se doit d'appliquer les règles de conservation des documents sous l'autorité du directeur des Archives départementales. Entre-t-il dans sa fonction de les faire appliquer (et donc d'avoir l'autorité pour le faire) ?

Lorsque ces deux autorités ont des priorités opposées, l'archiviste se trouve pris entre le marteau et l'enclume.

Il n'est pas simple, dans les collectivités territoriales, où l'alternance politique est régulière, de décider d'affirmer son désaccord à une hiérarchie directe pour empêcher la destruction d'archives en remettant en question la légalité d'un ordre donné par un interlocuteur qui, quelques années plus tard, peut redevenir notre supérieur et décider de notre carrière.

Passer outre des directives de la hiérarchie territoriale peut être sanctionné mais aussi remettre en question la carrière de l'archiviste. L'alternance politique dans les collectivités territoriales est une alternance à la fois des partis mais aussi des personnes. Si l'intervention d'un archiviste contrarie la volonté du maire ou d'autres élus et qu'ils reviennent au pouvoir, ils s'en souviendront sûrement. Comme ce sont eux qui décident de l'avancement et des changements d'échelons des agents, l'archiviste en pâtira. Au-delà des questions de salaires, les cadres territoriaux sont capables de créer une atmosphère et des conditions de travail qui peuvent nuire considérablement à la personne concernée. Nous avons tous su que dans certaines entreprises des salariés ont souffert de dépression, certains même allant jusqu'à mettre fin à leurs jours.

Certes la désobéissance est une faute professionnelle mais :

- il semble difficile à un supérieur d'interdire officiellement d'alerter lorsqu'un acte illégal est commis ;

---

<sup>1</sup> Article 28 : le fonctionnaire « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ». Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle. La subordination hiérarchique impose également de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose enfin au fonctionnaire de respecter les lois et règlements de toute nature.

▪ il est écrit<sup>1</sup> que, l'ordre étant illégal, le fonctionnaire n'est pas tenu d'y obéir.

Il est « simplement » nécessaire de savoir si l'archiviste est prêt à assumer ce « bras de fer » alors entamé avec sa hiérarchie administrative et politique au risque d'en payer le prix ou de saborder sa carrière.

Au cours de nombreux échanges avec d'autres collègues archivistes, et plus largement d'autres fonctionnaires, je me suis rendu compte que prendre la responsabilité de ma fonction d'archiviste, en divulguant les faits, ce qui est normal pour moi, est une attitude qui ne va pas de soi pour tous.

Dans l'état actuel de l'organisation des services d'archives au sein des collectivités, le fait de dénoncer des destructions sauvages (en masse) effectuées par des agents administratifs et politiques de sa collectivité est-il une bonne réponse à ce problème ? Pourquoi l'archiviste a-t-il à se poser cette question ?

Dans nos sociétés, ce sont les lois qui régissent les rapports entre l'intérêt de la collectivité et les citoyens, ainsi que, pour une certaine part entre les citoyens. Nous constatons que, dans une très grande proportion, les règles législatives en matière d'archives dans ces moments d'alternance politique au sein des collectivités territoriales ne s'appliquent pas. Certains élus sont pourtant ceux-là même qui ont voté les lois. Pourquoi avoir voté des textes de loi pour ne pas les appliquer dans ce cas de figure, lorsque les faits semblent avérés et qu'ils concernent des personnes qui ont autorité ?

D'un côté, au moment de l'alternance politique, des élus apparemment se protègent de ce qu'ils ont pu dire ou faire pendant leur mandat ainsi que des hauts fonctionnaires qui ont appliqué leur politique.

De l'autre, pour garder les traces de cette gouvernance, les archivistes n'ont d'autre moyen de protéger leur carrière qu'en détournant les yeux et en ne respectant pas la déontologie de leur métier.

Quel pourrait être alors le statut des archivistes territoriaux qui leur permettrait d'assumer leurs responsabilités sans crainte pour leur avenir professionnel ?

Avant de tenter de répondre plus directement à cette question, parlons de moyens de collecte mis à notre disposition.

---

<sup>1</sup> Loi n° 83.634 du 13 juillet 1983, article 28.

## **Les « protocoles », une solution pour une collecte assumée par tous ?**

Depuis un grand nombre d'années, la question du versement et des destructions des archives des hommes politiques se pose, jusqu'au plus haut sommet de l'État français. Les pratiques en matière d'archivage ont évolué. Depuis les années 1980, le fait de passer un contrat avec les hommes politiques pour leurs versements est une pratique reconnue, c'est le « protocole de remise ». Tel que le préconisait Guy Braibant, un « fondement juridique aux protocoles de remise » a été instauré dans le Code du patrimoine (art. L213-4). Dans ces contrats, les conditions prévues pour le « Président de la République, le Premier ministre et des membres du gouvernement » ainsi que leurs collaborateurs peuvent être appliquées, par extension, pour certains politiques au niveau territorial. C'est là encore un assouplissement des procédures et une dérogation au régime général qu'il est possible de leur proposer.

Les archives publiques des hommes politiques sont donc « considérées comme des archives publiques soumises à un statut particulier »<sup>1</sup>.

Malheureusement, même munis de cet outil, les hommes politiques ne versent que très peu et, qui plus est, ils détruisent souvent sans autorisation. Rappelons qu'un « contrat », par définition, permet à chacune des parties de négocier les conditions concernant ici : la conservation, la communication ou la reproduction desdits documents. Ces principes devraient rassurer l'homme politique qui continue ainsi à maîtriser ses archives et peut à tout moment y accéder. La particularité du contrat ainsi passé est sa finalité puisqu'il « cesse de plein droit d'avoir effet en cas de décès du signataire et, en tout état de cause, à la date d'expiration des délais prévus à l'article L213-2 » du Code du patrimoine (délais spéciaux)<sup>2</sup>.

Mais ce protocole particulier ne s'applique, comme l'écrit encore Guy Braibant, qu'aux archives de ces élus et non aux fonctionnaires « quels que soient leur rang et leur rôle ». Ceci inclut les hauts fonctionnaires, les chargés de mission, etc. En municipalité, les directeurs généraux et autres responsables de service, même liés aux instances politiques, sont soumis aux règles générales. Alors comment les obliger à les respecter ? Mis à part le pouvoir de persuasion propre à chaque archiviste, quels moyens sont véritablement à notre disposition face à l'inertie (ou même le refus) de nos employeurs ? D'autant que ce pouvoir de

---

<sup>1</sup> BRAIBANT (Guy), *Les Archives en France : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1996, p. 17.

<sup>2</sup> Code du patrimoine, livre II sur les Archives, art. L213-4.

persuasion se trouve bien amoindri en période d'alternance politique où les élus ou les agents en emploi fonctionnel sont dépités voire blessés. La notion de continuité du service public par la transmission des documents ayant un caractère un peu plus « politique » n'est pas dans les mœurs.

Étendre le principe des contrats et des « protocoles », est-ce une solution ?

Il faut peut-être former spécifiquement les élus et hauts fonctionnaires mais rien ne les oblige à s'y soumettre.

A-t-on vraiment les moyens d'agir ?

### **Appliquer et médiatiser les sanctions prévues sont-ils des moyens pour éviter à l'archiviste d'être en porte-à-faux ?**

La loi de 2008 sur les archives a renforcé la partie réglementaire et les sanctions que nous retrouvons édictées dans le Code du patrimoine, art. L214-1 à 5 et L214-9 et 10.

Mais qu'en est-il s'il n'est pas vraiment appliqué ?

Les textes eux-mêmes peuvent être dissuasifs, mais jusqu'à quel point ? Ils ne le sont plus si tout le monde sait qu'ils ne sont pas appliqués. Une médiatisation des sanctions changerait peut-être les comportements. C'est une politique utilisée dans de nombreux autres domaines par les gouvernements et il semblerait qu'elle donne des résultats sur le plus grand nombre, comme pour la sécurité routière. Laisser faire ne va pas permettre d'améliorer la situation des destructions sauvages.

Comme nos textes réglementaires le soulignent<sup>1</sup>, nous devons, pour les élus, naviguer entre aménagement des règles communes (« protocoles ») et sanctions. En cas de non-respect de ce qui a été convenu (de manquement de la part des élus), si les sanctions ne sont pas au rendez-vous, c'est leur donner un sentiment d'impunité préjudiciable au but recherché.

En revanche, si la sanction interdisait aux contrevenants de revenir « aux affaires », l'archiviste pourrait jouir d'une sécurité relative et ainsi constater les manquements sans crainte.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

En 1996, dans son rapport, parlant des sanctions pénales, Guy Braibant prône le renforcement de la loi de 1979 et conclut par : « comme beaucoup de sanctions pénales, celle-ci serait une arme dont il faudrait éviter de se servir couramment. Mais elle soulignerait l'importance accordée par les pouvoirs publics à la conservation des archives et jouerait le rôle d'une menace dont l'application, dans quelques cas bien choisis, permettrait de montrer l'efficacité »<sup>1</sup>.

Certes, depuis la loi de 2008, le Code du patrimoine prévoit des sanctions plus importantes pour les destructions d'archives par des dépositaires de la puissance publique<sup>2</sup> (même si elles ne sont pas à la hauteur de ce qu'avait envisagé Guy Braibant), et le Code pénal a aussi été renforcé<sup>3</sup>. Mais contrairement à ce qu'écrivait M. Braibant, les textes ne sont toujours pas appliqués et leur pouvoir de menace est donc moindre.

Qu'est-ce qui empêche l'application de ces sanctions ? Est-ce que ce sont des raisons administratives ou politiques ? Est-ce simplement une méconnaissance ou un simple désintérêt pour les archives ?

## **Conclusion**

Il nous est demandé d'appliquer des lois, d'être cohérent au niveau déontologique mais sans soutien juridique ou administratif.

Si les responsables auxquels nous faisons état des situations ne donnent jamais suite, quel message est alors passé ? Le législateur doit prendre en compte cette problématique. S'il a la volonté de pérenniser le choix de faire verser (et détruire réglementairement) toutes les archives des élus et des hauts fonctionnaires, il faut qu'il se donne les moyens de protéger les agents territoriaux qui feraient respecter la loi quitte à s'opposer avec eux. Nous devrions être soutenus.

---

<sup>1</sup> BRAIBANT (Guy), *Op. cit.*, p. 43.

<sup>2</sup> Code du patrimoine, art. L214-2 à 5.

<sup>3</sup> Code pénal, art. 432-15 : la sanction prévue est passée de « 150 000 euros d'amende » à « une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction ».

Si cela ne s'opère pas, pourquoi prendre le risque de perdre notre emploi ou au moins la qualité de nos conditions de travail ?

Dans une alternance politique récurrente, sans des mesures dissuasives pour que notre hiérarchie ne puisse pas influencer sur le cours de notre carrière, une répression insidieuse pourrait s'exercer quelques années plus tard à nos dépens.

Ne serait-il pas nécessaire de modifier notre statut afin d'être mieux protégés ?

Si certaines sanctions étaient prises, en relation avec la loi, et rendues publiques, que se passerait-il ? Les élus se montreraient-ils plus prudents et effectueraient-ils les destructions avec discrétion ? Se conformeraient-ils aux exigences de la collecte de leurs archives ? Ou ne changeraient-ils rien à leurs habitudes sans craindre les sanctions comme cela peut se remarquer dans de nombreuses affaires politico-judiciaires ?

La peur de la sanction n'est pas le seul moteur possible pour que ces élus respectent leurs obligations. Il faudrait améliorer leur information sur leur possibilité de passer un contrat ou « protocole de remise » et leur montrer les avantages assurés par cet assouplissement des procédures de versement, offrant notamment un délai de communication souvent rallongé. Cela permettrait de les sécuriser et ouvrirait le dialogue sur l'intérêt de garder cette mémoire de la vie de la cité dans laquelle ils prennent une place importante à un moment de son histoire.

Il conviendrait également de leur faire prendre conscience que, dans la réalité, en appliquant les règles archivistiques, peu de documents sont conservés et qu'ils ne sont pas communiqués à tous immédiatement. D'ailleurs l'expérience nous montre que les archives qui seraient vraiment compromettantes sont quasiment inexistantes car elles sont directement détruites au fur et à mesure de leur production.

Le secret professionnel des archivistes ne se résume pas à quelques mots, mais fait partie de la déontologie du métier.

En détruisant leurs archives, les hommes politiques privent la collectivité d'une partie de son histoire alors qu'au contraire les documents pourraient servir à valoriser l'action publique.

L'information sur le rôle des archives est primordiale. La connaissance des missions d'un service d'archives et des procédures éviterait des conflits venant de fausses idées que nos élus s'en font, ce que permettent les formations.

Une campagne nationale d'information relayée par des associations d'élus, les

directeurs des Archives départementales, des archivistes locaux serait propice à démystifier le travail d'archivage.

Personnellement j'espère beaucoup que des mesures seront prises. Je ne suis pas prête à revivre ce qui s'est passé dans ma commune aux dernières élections. Je pense que, si rien ne change, je ne garderai pas les mêmes prises de position qui avaient pour but unique l'intérêt du service public.

Estelle FRANÇOIS  
Responsable  
Archives municipales de Chalon-sur-Saône