

Avis n°20161393
séance du 21 juillet 2016

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 29 mars 2016, à la suite du refus opposé par le ministre de la défense à sa demande tendant à ce que le dossier de carrière du colonel X, rayé des cadres le 2 juin 1960, conservé au service historique de la défense sous la cote X et communiqué par celui-ci à toute personne qui le demande, n'occulte plus la mention d'une sanction amnistiée par la loi n° 47-1504 du 16 août 1947.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article 133-11 du code pénal : « Il est interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance de condamnations pénales, de sanctions disciplinaires ou professionnelles ou d'interdictions, déchéances et incapacités effacées par l'amnistie, d'en rappeler l'existence sous quelque forme que ce soit ou d'en laisser subsister la mention dans un document quelconque. Toutefois, les minutes des jugements, arrêts et décisions échappent à cette interdiction (...) ».

La commission note que, pour la mise en œuvre matérielle de telles règles pour les dossiers individuels du personnel, le ministre de la défense a prescrit à ses services d'extraire du dossier individuel toutes les pièces relatives à une sanction statutaire ou professionnelle ou à une punition disciplinaire amnistiée lorsque ces pièces ne contiennent aucun autre élément devant continuer, de manière à classer les pièces ainsi retirées en un lieu d'où elles ne pourraient être reprises qu'en cas de recours contentieux, ainsi qu'à rendre définitivement illisible la mention des sanctions ou punitions amnistiées sur les pièces qui ne peuvent être retirées du dossier du militaire concerné (cf circulaire n° 15535/DEF/CAB/SDBC/CPAG relative à l'application dans les armées et les formations rattachées de la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie). En revanche, le ministre chargé de la culture, par la circulaire AD 95-1 du 27 janvier 1995 relative au tri et à la conservation des dossiers de personnel des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, toujours applicable, a seulement prescrit le classement à part des pièces en cause, en vue d'en restreindre l'accès dans les conditions mentionnées ci-dessus, sans prévoir que certaines pièces puissent être modifiées en vue de leur conservation dans le dossier restant disponible à la consultation.

La commission n'est pas compétente pour émettre un avis sur les conséquences à tirer d'une loi d'amnistie quant à la conservation, la modification ou la destruction des documents détenus par l'administration. Elle peut seulement se prononcer sur l'application des dispositions, énumérées aux articles L342-1 et L342-2 du code des relations entre le public et les administrations, relatives au droit d'accès aux documents en cause, tels qu'ils ont été conservés.

A cet égard, la commission note que si certaines lois d'amnistie, notamment la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002, dernière en date, punissent toute référence aux sanctions et condamnations qu'elles ont amnistiées, tel n'est le cas ni des dispositions permanentes du code pénal, ni des dispositions de la loi du 16 août 1947, qui n'assortissent d'aucune sanction expresse l'interdiction qu'elles expriment de rappeler l'existence d'une sanction ou d'une condamnation amnistiée.

La commission estime néanmoins qu'en posant une telle interdiction, qui figure tant à l'article 133-11 du code pénal, à titre général et permanent, qu'à l'article 38 de la loi du 16 août 1947, pour ce qui est en particulier des peines disciplinaires amnistiées par cette dernière loi, le législateur a institué l'un des « secrets protégés par la loi » auxquels se réfère le h du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration, qui s'oppose à l'exercice du droit d'accès institué à l'article L311-1 du même code.

La commission en déduit que les documents administratifs qui font apparaître une sanction ou une peine amnistiée ne sont pas communicables sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle toutefois que les documents administratifs revêtent également le caractère d'archives publiques, défini à l'article L211-4 du code du patrimoine. Ces documents sont donc en principe communicables à toute personne qui le demande, conformément aux dispositions de l'article L213-1 de ce code, sous réserve des dispositions de l'article L213-2, qui prévoient pour certaines archives publiques, en fonction de leur nature ou de leur teneur, un délai pendant lequel elles ne sont pas communicables. Seules les archives publiques dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes de destruction massive font l'objet des dispositions spéciales du II de cet article, qui en interdit la consultation de manière permanente.

Dans la mesure où les archives publiques dont la consultation révélerait l'existence d'une sanction ou d'une condamnation amnistiée ne font au contraire l'objet d'aucune exception au principe posé à l'article L213-1, selon lequel les archives publiques sont communicables à toute personne qui le demande, la commission estime que ces documents sont communicables à l'expiration des délais prévus au I de l'article L213-2. Par conséquent, les documents mentionnant une peine prononcée par une juridiction, qui sont ainsi « relatifs à une affaire portée devant les juridictions », au sens du c du 4° de ce I, sont communicables à toute personne qui le demande à l'expiration du délai de soixante-quinze ans à compter de la date du document ou de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de la personne condamnée, fixé par ce 4°. S'agissant des documents qui mentionnent une sanction prononcée par une autorité administrative, qui font apparaître le comportement de la personne sanctionnée dans des conditions susceptibles de lui

porter préjudice, s'applique le délai de cinquante ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, fixé au 3° du même article.

En l'espèce, la commission constate, au vu des précisions nouvelles apportées par le ministre de la défense en ce qui concerne le dossier de carrière du colonel X, conservé sous la cote X, clos en 1960, et de la copie de la pièce qui mentionnait initialement, dans ce dossier, une punition amnistiée par la loi du 16 août 1947, que cette mention a été rendue illisible et qu'il ne subsiste dans le dossier aucun autre document faisant apparaître les informations ainsi supprimées.

La commission en déduit que toute demande tendant à la communication d'un document qui comporterait une telle mention serait sans objet, comme portant sur un document qui n'existe plus.

La commission estime par ailleurs que dans la mesure où les dispositions qui garantissent le droit d'accès aux archives publiques n'ouvrent aucun droit à la confection d'un nouveau document ou à la modification matérielle d'un document d'archive existant, la demande de Madame X tendant à la modification du document en cause, quelle qu'en soit la faisabilité technique, n'est pas recevable.