

L'accès encadré aux archives des membres du gouvernement

Jean-Marc Pastor, 17 juin 2020

L'assemblée du contentieux autorise un chercheur à consulter les archives de François Mitterrand, alors président de la République, sur le Rwanda (1990-1995). Un droit, sous conditions certes, mais obtenu au prix de la pugnacité d'un physicien, François Graner, spécialiste du conflit rwandais.

CE, ass., 12 juin 2020, req. n° 422327



Les documents, dont aucun n'était plus couvert par le secret défense depuis la déclassification décidée par le secrétaire général de la présidence de la République en avril 2015, sont des archives publiques. Le public, pourtant, n'y a pas accès directement. Selon la pratique courante depuis les années 1980, leur versement a été effectué sous l'empire d'un protocole où le président désignait un mandataire pour autoriser ou non leur consultation après son décès. Ce protocole a été validé en 2008 par la loi et ne prévoit une ouverture générale au public qu'en 2055. La demande de M. Graner a donc été adressée au mandataire, qui lui a opposé un refus. Lié par ce refus, le ministre de la culture a également rejeté la demande de M. Graner qui a alors entamé un long bras de fer contentieux qui l'a emmené devant les plus hautes juridictions. Malgré un revers devant le Conseil constitutionnel, il obtint des précisions sur la constitutionnalité de l'article L. 213-4 du code du patrimoine, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives (v. Cons. const., 15 sept. 2017, n° 2017-655 QPC, Dalloz actualité, 19 sept. 2017, obs. M.-C. de Montecler ; AJDA 2017. 1752 ; *ibid.* 2310, note B. Quiriny ; D. 2017. 1764, et les obs. ; Constitutions 2017. 502, Décision ; *ibid.* 599, chron. S. Hutier). Très récemment, son recours devant la Cour européenne des droits de l'homme a été déclaré irrecevable, faute d'épuisement des voies de recours internes (CEDH 28 mai 2020, *Graner c. France*, n° 84536/17). Parvenu en cassation devant le juge administratif, il obtient gain de cause devant la formation la plus solennelle du Conseil d'État.

Pondération des intérêts

Le dispositif de l'article L. 213-4 du code du patrimoine prévoit une procédure d'exception pour les archives des ministres et présidents et une protection particulière *via* le système des protocoles. L'assemblée du contentieux précise que ces dispositions « doivent être, d'une part, interprétées conformément à l'article 15 de la Déclaration du 26 août 1789 qui garantit, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 septembre 2017 précitée, le droit d'accès aux documents d'archives publiques et, d'autre part, appliquées à la lumière des exigences attachées au respect de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à la liberté d'expression duquel peut résulter, à certaines conditions, un droit d'accès à des informations détenues par l'État ».

La haute assemblée distingue le régime de consultation des protocoles selon qu'ils ont été signés avant ou après la publication de la loi du 15 mai 2008 et précise que, dans tous les cas, « l'autorisation de consultation anticipée des documents d'archives publiques est accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, en particulier le secret des délibérations du pouvoir exécutif, la conduite des relations extérieures et les intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure ».

Du contrôle restreint au contrôle normal

Par un revirement de jurisprudence, le refus de dérogation aux règles de consultation des archives publiques qui faisait l'objet d'un contrôle restreint (CE 29 juin 2011, req. n° 335072, *M^{me} Rouzaud (Mme)*, Lebon ; Dalloz actualité, 13 juill. 2011, obs. R. Grand ; AJDA 2011. 1351) bascule dans le contrôle normal. Il revient en effet au juge de l'excès de pouvoir « d'exercer un entier contrôle sur l'appréciation portée, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine, sur la proportionnalité de la limitation qu'apporte à l'exercice du droit d'accès aux documents d'archives publiques le refus opposé à une demande de consultation anticipée, par dérogation au délai fixé par le protocole. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue ». Par ailleurs, précise la haute juridiction, « l'appréciation portée, dans les conditions décrites ci-dessus, par le juge de l'excès de pouvoir est soumise, devant le juge de cassation, au contrôle de qualification juridique des faits ».

Reconnaissance de l'intérêt légitime du demandeur

L'intérêt légitime du demandeur doit être apprécié au vu de la démarche qu'il entreprend et du but qu'il poursuit en sollicitant la consultation anticipée d'archives publiques, de la nature des documents en cause et des informations qu'ils comportent.

Au terme de la mise en balance des intérêts en présence, « il apparaît, à la date de la présente décision, que l'intérêt légitime du demandeur est de nature à justifier, sans que soit portée une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, l'accès aux archives litigieuses ». Il s'ensuit que les refus opposés aux demandes de M. Graner sont entachés d'illégalité.