

993

ARRÊTS A DU CONSEIL D'ÉTAT DU 13 JUILLET AU 23 AOÛT 2020

**Lois et règlements – Loi d'habilitation**

V. JCP G 2020, 927, obs. L. Erstein

CE, 15 juill. 2020, n° 436155 : JurisData n° 2020-010139

**Lois et règlements – Loi du pays**

Les actes dits lois du pays qui ne sont pas relatifs aux impôts et aux taxes ne peuvent, en principe, pas faire l'objet d'un recours par voie d'action après leur promulgation par le président de la Polynésie française. Il en va toutefois différemment quand l'acte dit loi du pays a été prématurément promulgué, que cette promulgation intervienne avant l'expiration du délai d'un mois prévu au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 178 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ou, si le Conseil d'État a été saisi, avant l'expiration du délai de 3 mois prévu au I de l'article 177 de ladite loi

CE, 22 juill. 2020, n° 440764 : JurisData n° 2020-010666

**Urbanisme – Permis de construire**

Un sursis à statuer ne peut être opposé à une demande de permis de construire qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir, et à la condition que la construction, l'installation ou l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution. Par suite, la cour, qui, pour apprécier la légalité de la décision de sursis à statuer, a examiné la légalité du futur PLU, n'a pas commis d'erreur de droit

CE, 22 juill. 2020, n° 427163 : JurisData n° 2020-010761



Revirement



Décision médiatique

# Note

ARCHIVES PUBLIQUES

994

## Consultation anticipée des archives présidentielles : le Conseil d'État donne le la !

**Solution.** - Au travers d'une motivation audacieuse, le Conseil d'État vient de fixer les conditions dans lesquelles peuvent être consultées les archives émanant du président de la République.

**Impact.** - En marquant un revirement notable en passant d'un contrôle restreint à un contrôle normal, les juges du Palais-Royal livrent une précieuse grille de lecture pour réaliser le contrôle de proportionnalité entre les intérêts légitimes des demandeurs à la consultation anticipée des archives et les intérêts que la loi entend protéger.

CE, ass., 12 juin 2020, n° 422327 et 431026 : JurisData n° 2020-007984

Ceux qui ont suivi la préparation au concours de l'École nationale des Chartes, connaissent cette bataille, d'une conséquence militaire mineure, mais tenue comme l'acte fondateur des Archives nationales : la bataille de Fréteval, le 5 juillet 1194, par laquelle le roi de France Philippe-Auguste perdit tout en-



**PIERRE NOUAL,**  
docteur en droit

semble son trésor, ses sceaux et des chartes. C'est à la suite de cette mésaventure que le Capétien prit plusieurs décisions importantes pour marquer la structuration d'un véritable État royal (V. not. J. Flori, *Philippe Auguste : La naissance de l'État monarchique : Tallandier, coll. La France au fil de ses rois*, 2002) : en premier, la création de la fonction de « garde des Sceaux » ; en second, la constitution de l'institution du « Trésor des

chartes », au Louvre, à savoir l'acte fondateur des Archives nationales, sises depuis dans l'ancien hôtel de Rohan-Soubise, au cœur du Marais (V. not. O. Guyotjeannin et Y. Potin, *La fabrique de la perpétuité. Le Trésor des chartes et les archives du royaume (XIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle) : Revue de Synthèse, Fabrique des archives, fabrique de l'histoire*, 5<sup>e</sup> série, 2004, p. 15. – V. également B. Galland, *Les archives : PUF, coll. Que sais-je ?*, 2016, p. 7). Ainsi la France fut-elle, l'un des premiers pays au monde à se doter d'une conservation des actes majeurs de sa vie politique.

De manière contemporaine, la loi cardinale – dite « Loi Favier » du nom du directeur des Archives de France que fut Jean Favier – est celle du 3 janvier 1979. Par elle, les archives sont définies comme « l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité » (L. n° 79-18, 3 janv. 1979 : JO 5 janv. 1979, p. 41. – C. patr., art. L. 211-1. – Récemment M. Cornu et a. (dir.), 1979. *Genèse d'une loi sur les archives : Doc. fr., coll. Travaux et documents*, 2019). Ceci explique que les archives ne sont pas des œuvres d'art ou des objets de collection comme les autres (V. l'ouvrage pionnier de Hervé Bastien : *Droit des archives : Doc. fr.*, 1996. – V. également S. Cœuré et V. Duclert, *Les archives : La Découverte*, coll. Repères, 3<sup>e</sup> éd., 2019 – K. Pomian, *Les archives in P. Nora (dir.), Les Lieux de mémoire*, t. 3 : Gallimard, coll. Quarto, 1999, p. 3999).

Plus précisément les archives publiques sont les documents qui « procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes

morales de droit public » ou de « la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé » (C. patr., art. L. 211-4). A contrario, et hors « les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels et les registres de conventions notariées de pacte civil de solidarité » qui sont également qualifiés d'archives publiques, tous les documents qui ne répondent pas à ces critères sont des archives privées. Or, « s'il est bien un sujet qui fait objet de débats, parfois virulents, lorsqu'on évoque les archives, c'est bien celui de leur communication » (S. Dollinger, *Les nouveaux délais de communication in S. Monnier et K. Fiorentino (dir.), Le droit des archives publiques, entre permanence et mutations : L'Harmattan*, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2014, p. 17). Il est vrai que la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 a affirmé le principe de libre communicabilité des archives publiques, dès lors qu'il ne met pas en cause des secrets protégés par la loi : secret de l'État, secret de la vie privée et secret industriel et commercial (L. n° 2008-696, 15 juill. 2008 : JO 16 juill. 2008, p. 11322 ; JCP G 2008, act. 527, obs. A. Chaminade. – C. patr., art. L. 213-1, al. 1<sup>er</sup>. – V. également CEDH, 14 avr. 2009,

n° 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért c/ Hongrie*). Toutefois, le législateur a posé des exceptions au principe en fixant quatre délais spéciaux de 25, 50, 75 et 100 ans (C. patr., art. L. 213-2), bien que la consultation avant l'expiration de ces derniers puisse être accordée par le biais de dérogations individuelles ou générales (C. patr., art. L. 213-3. – Récemment, M. Ranquet, *Les pratiques de la dérogation in M. Cornu et a. (dir.), 1979. Genèse d'une loi sur les archives, préc.*, p. 413), à l'image de la récente ouverture des archives relatives à la disparition de Maurice Audin (A. n° MICC1923579A, 9 sept. 2019 : JO 10 sept. 2019, texte n° 26). Pour autant, ce droit commun ne doit pas éclipser le cas très particulier des archives émanant du président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement. Ces hommes politiques ont souvent considéré ces archives comme privées, ce qui leur permettait de maîtriser les modalités de communication de celles-ci et le président de la République Valéry Giscard d'Estaing a été le premier à rompre avec cette tradition en signant en 1979 avec le ministère de la Culture un « contrat de dépôt » de ses archives présidentielles (V. spéc. J. Laveissière, *Le pouvoir*,

## LE CONSEIL D'ÉTAT (...)

Vu la Constitution, notamment son Préambule ; la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le code du patrimoine ; la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 ; la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017 ; le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée ;

(...)

Considérant ce qui suit :

(...)

• 7. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, [...] de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de consultation anticipée du ministre de la culture, prise sur avis conforme du signataire du protocole ou de son mandataire. Il lui revient, en particulier, 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. Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine ne peuvent être regardées comme méconnaissant l'article 10 de la

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou l'article 13 de la même convention relatif au droit au recours effectif. Par ailleurs, 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.

• 8. Dans le contrôle qu'il a exercé sur les refus contestés devant lui, le tribunal administratif de Paris s'est borné à rechercher si les décisions litigieuses n'étaient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. En statuant de la sorte, alors qu'il lui appartenait, ainsi qu'il vient d'être dit, d'exercer, pour assurer le respect de la liberté d'expression et du droit au recours effectif que requiert le contrôle du respect de cette liberté, un entier contrôle sur la proportionnalité du refus d'autoriser une consultation anticipée, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit.

(...)

• 12. 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. Les risques qui doivent être mis en balance sont ceux d'une atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi, en particulier au secret des délibérations du pouvoir exécutif, à la protection qu'appellent la conduite des relations extérieures et la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat ou encore à la sécurité des personnes. La pesée de l'un et des autres s'effectue en tenant compte notamment de l'effet, eu égard à la nature des documents en cause, de l'écoulement du temps et, le cas échéant, de la circonstance que ces documents ont déjà fait l'objet d'une autorisation de consultation anticipée ou ont été rendus publics.

ses archives et ses secrets : D. 1984, chron. p. 65. – Du même auteur : *Le régime juridique des documents liés à l'exercice d'une fonction politique : lacune ou laxisme ?* : La Gazette des archives 1985, n° 130, p. 241). Cette pratique s'est perpétuée jusqu'à ce que la loi du 15 juillet 2008 reconnaisse la possibilité de verser les archives publiques des présidents dans le cadre de protocoles qui précisent les conditions de traitement, de conservation, de valorisation ou de communication des fonds versés (C. patr., art. L. 213-4. – Sur la question, V. not. P. Canavaggio, *Apparition d'une pratique contra legem : le cas des protocoles in M. Cornu et a. (dir.)*, 1979. *Genèse d'une loi sur les archives*, préc., p. 457. – A. Dezallai, *Les archives du pouvoir exécutif français : illustrations d'exceptions à de grands principes du droit public* : RDP 2011, p. 155. – P. Canavaggio, *Les archives du pouvoir exécutif en France et à l'étranger* : Rev. adm. 1991, p. 65 et 163). Toutefois, une particularité guide ces protocoles puisque l'accord de la partie versante – ou du mandataire pour ceux versés avant 2008 – est requis pour autoriser la consultation ou l'ouverture anticipée du fonds donné par le signataire du protocole (C. patr., art. L. 213-4, al. 2).

C'est à propos d'un tel refus que tient l'arrêt rapporté au sein d'une bataille qui oppose depuis plusieurs années un chercheur au ministère de la Culture pour consulter les archives du président de la République François Mitterrand relatives aux relations entre la France et le Rwanda. Face aux refus implicites d'accès aux documents litigieux de la part de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et du ministère – lié par l'avis négatif du mandataire – le chercheur a finalement saisi le tribunal administratif de Paris. Débouté par deux fois (TA Paris, 17 mai 2018, n° 1608472/5-1. – TA Paris, 21 mars 2019, n° 1715455/5-1), **le Conseil d'État vient de lui donner raison au motif que la consultation des archives litigieuses à des fins de recherche pouvait éclairer le débat sur une question d'intérêt public**. Par une motivation audacieuse, les juges du Palais-Royal marquent un revirement notable en passant d'un contrôle restreint à un contrôle normal en matière d'appréciation du refus de consultation des archives (1), l'occasion de livrer une précieuse grille de lecture pour réaliser le contrôle de proportionnalité entre les in-

térêts légitimes des futurs demandeurs et les intérêts que la loi entend protéger (2).

## 1. ARCHIVES PRÉSIDENTIELLES ET APPRÉCIATION DU REFUS : ABANDON DU CONTRÔLE RESTREINT

Depuis 2008, le législateur a encadré la pratique des protocoles et a fait des archives des autorités politiques des « archives publiques ». Il s'agit cependant d'un texte de compromis par l'entremise d'une « forme de privatisation légale temporaire d'un bien public » (V. Duclert, *L'État et les archives. Question démocratique, réponse institutionnelle* : Pouvoirs 2015, n° 153, p. 37. – V. également B. Quiriny, *Les archives du pouvoir exécutif, de la loi de 1979 à la loi de 2008 in S. Monnier et K. Fiorentino (dir.)*, *Le droit des archives publiques, entre permanence et mutations*, préc., p. 115). En la matière, l'autorisation de consulter ces archives présente un caractère discrétionnaire dans la mesure où la loi a formulé en termes très généraux les conditions d'octroi d'accès (en ce sens P. Gonod, *La réforme des archives : une occasion manquée* : AJDA 2008, p. 1597). En effet, cette autorisation peut être accordée

(...)

- 14. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers que M. A. est l'auteur de deux ouvrages consacrés au rôle de la France au Rwanda relatant les événements liés au génocide perpétré en 1994. Les demandes de consultation anticipée des archives présidentielles qu'il a présentées sont liées à de nouveaux travaux de recherches engagés pour la préparation d'un ouvrage consacré à la "politique africaine du président François Mitterrand en Afrique centrale (1981-1995)".
- 15. En second lieu, les archives publiques ayant fait l'objet d'un refus de consultation, mentionnées au point 13, dont la 10<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat a ordonné, par une mesure d'instruction, la communication, hors débat contradictoire, comprennent des documents relatifs à une période qui s'étend de 1991 à 1995, rassemblés par deux conseillers du Président de la République. Pour l'essentiel, ces documents [...] décrivent la politique étrangère et militaire de la France au Rwanda, ainsi que celle de la communauté internationale. Ils révèlent les prises de position personnelles du Président François Mitterrand, de ministres en exercice, de hauts-fonctionnaires français et de certaines personnalités françaises et étrangères. Ils rendent compte également des conditions dans lesquelles la politique de l'Etat a été conduite, à cet égard, pendant la période de cohabitation entre 1993 et 1995.
- 16. Eu égard, d'une part, à la nature et à l'objet des documents litigieux et aux informations qu'ils comportent et, d'autre part, au but poursuivi par M. A... dont les travaux s'inscrivent, à la suite des ouvrages qu'il a déjà rédigés, dans la recherche de ce qu'aurait été le rôle exact de la France au Rwanda, entre 1990 et 1995, ses demandes présentent, au regard de la liberté de recevoir et de

communiquer des informations et des idées pour nourrir les recherches historiques et le débat sur une question d'intérêt public, un intérêt légitime sans qu'y fasse obstacle sa qualité de physicien, directeur de recherche au CNRS. Il est vrai que la communication des archives litigieuses aurait pour effet de révéler des informations relevant du secret des délibérations du pouvoir exécutif et touchant à la conduite des relations extérieures. Mais d'une part, les documents litigieux, dont aucun élément au dossier ne conduit à penser qu'ils comporteraient des éléments de nature à compromettre, à la date de la présente décision, les intérêts fondamentaux de l'Etat ou la sécurité des personnes, portent sur des événements qui sont survenus il y a plus d'une génération et dont les acteurs ne sont plus, pour la plupart, en activité. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la consultation anticipée des documents litigieux a fait l'objet de plusieurs autorisations ayant donné lieu à leur utilisation dans le cadre de divers articles, ouvrages et rapports. En outre, certaines des informations qu'ils comportent ont déjà été rendues publiques, en particulier par le rapport d'information n°1271 de l'Assemblée nationale du 15 décembre 1998 sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994.

- 17. 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. A. sont entachés d'illégalité.

(...)

M. L. Roulaud, *me des requêtes*, Mme A. Ijic, *rapp. publ.* ; SCP Spinosi, *Sureau*, av.

« 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 » (C. patr., art. L. 213-3) et, en tant que décision individuelle défavorable, le refus de consultation se doit d'être motivé.

C'est dans ce contexte que le requérant s'est vu opposer un refus partiel de la part du ministre de la Culture quant à ses demandes de consultation de certaines des archives du président François Mitterrand relatives à la politique de la France au Rwanda entre 1990 et 1995. La mandataire du président Mitterrand, désignée en application du protocole de remise des archives, s'y était opposée et le requérant a alors entamé un long bras de fer devant les juridictions administratives. Antérieurement, le chercheur avait déjà pu critiquer les dispositions relatives aux archives présidentielles dans la mesure où elles conféraient aux responsables politiques ou à leur mandataire un droit exclusif d'autoriser discrétionnairement la divulgation anticipée de ces documents dans le cadre d'une autre demande refusée par la même mandataire. Pour ce dernier, il y aurait eu méconnaissance du droit de demander compte à un agent public de son administration au regard de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> ch. réunies, 28 juin 2017, n° 409568, inédit), le Conseil constitutionnel a précisé que si le principe de l'article 15 était garanti, il demeurerait loisible au législateur d'apporter des limitations justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. En conférant aux responsables politiques ou à leur mandataire le pouvoir d'autoriser la consultation anticipée des archives publiques, le législateur entendait « accorder une protection particulière à ces archives, qui peuvent comporter des informations susceptibles de relever du secret des délibérations du pouvoir exécutif et, ainsi, favoriser la conservation et le versement de ces documents », d'autant que cette restriction demeurerait limitée dans le temps (Cons. const., 15 sept. 2017, n° 2017-655 QPC : JurisData n° 2017-019840 : JCP A 2017, 2265, note M. Verpeaux ; Dr. adm. 2017, comm. 47, note S. Monnier ; LPA 16 mai 2018, n° 135w2, p. 13, note N. Thiébaud ; Dalloz actualité, 19 sept. 2017, obs. M.-Ch. de Montecler ; AJDA 2017, p. 2310,

note B. Quiriny ; Constitutions 2017, p. 599, chron. S. Hutier ; Juris art etc., n° 51/2017, p. 6, nos obs. – Récemment, la CEDH a déclaré son recours irrecevable, CEDH 5 mai 2020, n° 84536/17, Graner c/ France : JurisData n° 2020-007164).

Cependant, le Conseil d'État vient de rappeler – après avoir distingué le régime de consultation des protocoles selon qu'ils ont été signés avant ou après la publication de la loi du 15 juillet 2008 – que « 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 ». De facto, pour l'assemblée du contentieux, 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 ». Dès lors, et contrairement à la vision selon laquelle la haute juridiction n'admettait qu'un contrôle de l'erreur manifeste du refus de consultation anticipée (CE, sect., 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 29 juin 2011, n° 335072, Rouzaud c/ min. Culture : JurisData n° 2011-012731 ; Lebon, p. 306 ; JCP G 2011, 833, obs. Ch.-A. Dubreuil), **il appartient désormais au juge de l'excès de pouvoir d'opérer un contrôle normal sur l'appréciation portée sur la proportionnalité 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.** Partant, puisque le tribunal administratif s'était simplement borné à vérifier la seule erreur manifeste d'appréciation des décisions litigieuses au lieu d'un entier contrôle, il avait commis une erreur de droit. Conséquence directe et

majeure : l'arrêt signe la disparition de la situation de « compétence liée » du ministère de la Culture et le caractère discrétionnaire du refus du signataire du protocole ou de son mandataire.

## 2. ARCHIVES PRÉSIDENTIELLES ET CONSULTATION ANTICIPÉE : NÉCESSAIRE MISE EN BALANCE DES INTÉRÊTS

Ce revirement est audacieux car le principe de proportionnalité permet d'opérer une mise en balance et de réaliser un équilibre entre chacun des termes de l'équation : « Il ne s'agit pas de dire que l'un a totalement raison contre l'autre mais d'opérer une sorte de transaction » (B. Beignier, J.-R. Binet et A.-L. Thomat-Raynaud, Introduction au droit : LGDJ, coll. Cours, 7<sup>e</sup> éd., 2020, n° 10. – V. également G. Braibant, Le principe de proportionnalité in Mél. M. Waline, t. 2 : LGDJ, 1974, p. 298. – G. Xynopoulos, Proportionnalité in D. Alland et S. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique : PUF-Lamy, coll. Grands dictionnaires, 2003, p. 1251). Cette recherche n'est pas nouvelle pour le Conseil d'État qui l'utilise avec modération depuis des décennies, notamment en matière de police administrative (en ce sens CE, 19 mai 1933, Benjamin : Rec. CE, p. 541). Le juge ne doit donc plus chercher uniquement une erreur manifeste d'appréciation, cette disproportion flagrante, mais doit désormais mettre en balance l'accès aux archives publiques et les intérêts qu'entend protéger la loi. Surtout, l'appréciation portée par le juge de l'excès de pouvoir est soumise, devant le juge de cassation, au contrôle de qualification juridique des faits : cela en se plaçant à la date à laquelle il statue (déjà en ce sens CE, 19 juill. 2019, n° 424216, Assoc. des Américains accidentels : JurisData n° 2019-014151 ; JCP G 2019, 1193, note B. Defoort ; JCP A 2020, 2036, obs. O. Le Bot ; Comm. com. électr. 2020, comm. 20, note A. Debet ; AJDA 2019, chron. p. 1543, C. Malverti et C. Beauflis ; RFDA 2019, p. 891 concl. A. Lallet ; Gaz. Pal. 8 oct. 2019, n° 359z4, p. 34, note B. Seiller).

Pour ce faire, le Conseil d'État livre son mode d'emploi : **il convient de mettre en balance l'intérêt légitime du demandeur – apprécié au regard du droit de demander compte à tout agent public de son administration (DDHC, art. 15) et de la liberté de recevoir et de communiquer**

**des informations (Conv. EDH, art. 10) – et les intérêts que la loi entend protéger – secret des délibérations du pouvoir exécutif, à la protection qu'appellent la conduite des relations extérieures et la défense des intérêts fondamentaux de l'État ou encore à la sécurité des personnes.** Ce contrôle s'effectue alors au regard de la démarche que le demandeur entreprend et du but qu'il poursuit en sollicitant la consultation anticipée, de la nature des documents en cause et des informations qu'ils comportent : le tout en tenant compte de l'effet, eu égard à la nature des documents en cause, de l'écoulement du temps et, le cas échéant, de la circonstance que ces documents ont déjà fait l'objet d'une autorisation de consultation anticipée ou ont été rendus publics. Les juges ont raisonné en deux temps : tout d'abord, le requérant présentait ses demandes dans le cadre de travaux de recherches sur le rôle de la France au Rwanda et avait pu déjà publier deux ouvrages ; ensuite, les documents de plusieurs milliers de pages décrivaient la politique étrangère et militaire de la France au Rwanda, révélant les prises de position personnelles de François Mitterrand, de ministres en exercice, de hauts-fonctionnaires français et de certaines personnalités françaises et étrangères. Partant, les demandes permettaient bien de « nourrir les recherches historiques et le débat sur une question d'intérêt public » présentant

ainsi un intérêt légitime. En miroir, les documents litigieux ne pouvaient laisser à penser qu'ils comporteraient des éléments de nature à compromettre, à la date de la décision, les intérêts fondamentaux de l'État ou la sécurité des personnes, portent sur des événements qui sont survenus il y a plus d'une génération et dont les acteurs ne sont plus, pour la plupart, en activité ; alors même que plusieurs des documents avaient déjà été rendus publics et avaient pu faire l'objet de consultation anticipée. En conséquence, l'intérêt légitime du demandeur était de nature à justifier l'accès aux archives litigieuses, sans que soit pour autant portée une atteinte excessive aux intérêts que la loi entendait protéger. Ce dernier était fondé à demander l'annulation des décisions lui refusant la consultation anticipée des archives dont il avait demandé la communication. En outre, le juge enjoint au ministère de la Culture de lui ouvrir l'accès aux archives réclamées dans les 3 mois afin de mieux connaître l'action de la France lors du génocide rwandais en 1994 (plus largement, V. le dossier : *Les hantises de l'oubli, le cas du Rwanda in J.-P. Allinne, S. Humbert et M. Soula (dir.), Justice et oubli, France – Rwanda : Histoire de la Justice, 2018, n° 28, p. 145 et s.*). Cependant, bien que cet arrêt intervienne alors que le protocole litigieux va prochainement cesser de produire ses effets, sa portée n'est pas simplement symbolique car les effets de certains ont voca-

tion à perdurer encore plusieurs décennies et les chercheurs vont assurément se saisir, à l'avenir, de cette jurisprudence.

**En conclusion.** - Le caractère médiatique de cette affaire est révélateur de l'importance des archives publiques dans nos sociétés contemporaines. C'est donc à juste titre que les juridictions sont amenées à affiner un droit des archives, en constant mouvement. En rompant avec la position des juges constitutionnels, la motivation courageuse des juges du Palais-Royal donne une nouvelle assise à la fonction des archives car sans elles « pas d'État, pas d'Histoire, pas de République » (*G. Braibant, Les Archives en France, Rapport remis au Premier ministre : Doc. fr., 1996, p. 9*). Il n'est donc pas anodin que leur conservation se drapait dans les voiles d'une mission de service public (*C. patr., art. L. 211-2*) et, par l'évolution de la matière, l'arrêt du 12 juin 2020 constitue une victoire pour le Droit et pour l'Histoire.

**Textes :** L. n° 2008-696, 15 juill. 2008 ; C. patr., art. L. 213-4

**Encyclopédie :** Communication, Fasc. 178, par Sophie Monnier

**Autres publications LexisNexis :** Fiche pratique n° 3874 : Protéger les données du secteur public, par Guillaume Desgens-Pasanau

Processus amiable :  
quels outils mettre  
en œuvre ?

conciliation  
médiation  
processus collaboratif  
procédure  
participative

NOUVEAU !







Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.lexisnexis.fr](https://boutique.lexisnexis.fr)