



## Commentaire

### Décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017

*M. François G.*

*(Accès aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 juin 2017 par le Conseil d'État (décision n° 409568 du 28 juin 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. François G. portant sur 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.

Dans sa décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution le deuxième alinéa et la première phrase du dernier alinéa de cet article.

Le Conseil constitutionnel a dûment constaté, conformément à l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'il devait, en raison d'un cas de force majeure, déroger au quorum prévu par cet article.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Présentation des dispositions contestées**

##### **1. – Le régime des archives publiques antérieur à la loi du 15 juillet 2008**

Le régime moderne de communication des archives publiques a été défini par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, dont les dispositions ont été introduites en 2004 dans le code du patrimoine<sup>1</sup>.

*Cette loi définit les archives comme « l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité. - La conservation des archives est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des*

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine.

*droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche* » (article 1<sup>er</sup>).

Les archives publiques sont principalement « *Les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics* » (1° de l'article 3).

La loi du 3 janvier 1979 a fixé un délai de trente ans, au terme duquel les archives publiques peuvent être librement consultées (article 6), lorsqu'elles n'entrent pas dans le droit commun des documents administratifs librement communicables en application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Par dérogation, l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 institue des délais plus longs pour certains documents. Sur le fondement du 5° de cet article<sup>2</sup>, le décret du 3 décembre 1979<sup>3</sup> prévoit que « *Ne peuvent être communiqués qu'après un délai de soixante ans : - Les archives des services du Président de la République et du Premier ministre* ». Le même délai s'applique à certains ministères lorsque les documents mettent en cause la vie privée ou intéressent la sûreté de l'État ou la défense nationale.

Toutefois, la loi de 1979 permet d'accéder aux archives publiques avant le terme de ces délais (de droit commun ou spéciaux), par dérogation individuelle, sur autorisation de l'administration des archives (article 8), délivrée après accord de l'autorité qui a effectué le versement ou qui assure la conservation des archives (article 2 du décret).

## **2. – Le développement de la pratique des protocoles de remise**

Obtenir le dépôt effectif des archives du chef de l'État, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement a longtemps été difficile : « *dans l'incertitude qui entoure la notion de papiers publics, en l'absence de frontière entre les papiers de fonction et les papiers personnels, les hommes politiques ont tendance à considérer ces archives comme privées alors même qu'elles sont produites dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Ils agissent en propriétaires de ces documents soit pour garder des secrets, conserver des preuves ou des souvenirs, soustraire des informations à leur successeur ou*

---

<sup>2</sup> Qui permet de porter le délai de communicabilité à soixante ans pour les documents « *qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* ».

<sup>3</sup> Décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques, article 1<sup>er</sup>.

*rédiger leurs mémoires* »<sup>4</sup>. En particulier, verser leurs documents aux archives nationales implique, pour leurs détenteurs, de laisser à leur successeur le soin de statuer sur une éventuelle demande de consultation avant l'expiration des délais de communicabilité.

Mme Perrine Canavaggio, alors conservateur en chef des archives nationales, dressait ainsi le bilan des versements d'archives par le pouvoir exécutif en mai 1981 : « *tous les cas de figure se sont [...] présentés, du versement à titre public au contrat de dépôt privé, en passant par la destruction pure et simple. Des conclusions en ont été tirées : ainsi, les versements sans restriction d'accès, donc accessibles aux successeurs, ne comportaient que des documents d'intérêt secondaire : dossiers des voyages des ministres, discours, etc. [...] En revanche, les dossiers déposés avec contrat de dépôt privé présentaient généralement un réel intérêt* »<sup>5</sup>. Dans le même sens, faisant le bilan de l'application de la loi du 3 janvier 1979, Guy Braibant indiquait : « *Les moyens de coercition dont dispose l'administration des archives pour obtenir le versement des papiers des hautes autorités de l'État et de leurs cabinets semblent illusoire. L'exhaustivité du versement est, au surplus, impossible à vérifier* »<sup>6</sup>.

Dès lors, la pratique de protocoles de remise s'est développée. Prenant la forme d'un contrat entre l'administration des archives et la partie versante, ces protocoles indiquent les documents remis aux archives nationales, prévoient qu'ils sont laissés à la disposition permanente de la partie versante et de son mandataire et exigent une autorisation écrite de l'une ou l'autre pour leur consultation ou reproduction par toute autre personne. Ces protocoles de remise garantissent ainsi à la personnalité versante et à son mandataire la maîtrise totale de l'accès aux documents pendant un certain délai – qui, comme exposé précédemment, est en principe de soixante ans pour le Président de la République et pour le Premier ministre et de trente ans pour les autres membres du Gouvernement.

Le recours à de tels protocoles a pu être analysé comme « *une privatisation temporaire, destinée à combler les lacunes des textes. Ainsi, à l'expiration d'un délai de 30 ans (60 ans pour le président de la République et pour le Premier ministre), les archives deviennent propriété de l'État. [...] La reconnaissance de l'appartenance publique des archives est simplement différée dans le temps* »<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sophie Monnier, « La réforme du droit des archives. À propos de la loi du 15 juillet 2008 », *Droit administratif* n° 11, novembre 2008, étude 21, § 12.

<sup>5</sup> Perrine Canavaggio, « Les archives du pouvoir exécutif en France et à l'étranger – II », *Revue administrative*, 1991, p. 169.

<sup>6</sup> Guy Braibant, *Les archives en France*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1996, p. 15.

<sup>7</sup> Perrine Canavaggio, *op. cit.*, p. 170.

Guy Braibant explique le succès de cette pratique : « *Le souhait des personnalités concernées de conserver la maîtrise de l'accès à leurs archives est en grande partie légitime. Au-delà de la tradition des "mémoires" rédigés par les hommes d'État, ces personnalités peuvent avoir à utiliser ces archives pour justifier leur action passée. Quant à la maîtrise de l'accès qui leur est laissée, elle constitue une garantie de confidentialité, seule à même de permettre un versement exhaustif et d'éviter des consultations abusives à des fins purement politiques et polémiques* »<sup>8</sup>.

Cette pratique a favorisé une plus grande effectivité des versements : « *Pour la première fois en 1981, un président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, remettait la quasi-totalité de ses dossiers aux Archives nationales et le président Mitterrand, suivi par son Premier ministre Pierre Mauroy, prenait la même décision en 1984 pour ses archives et celles de ses collaborateurs. Tous trois rompaient ainsi avec un usage séculaire* »<sup>9</sup>.

### **3. – Le régime en vigueur des archives publiques**

Les règles régissant aujourd'hui les archives publiques résultent de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives.

Présentant le projet de loi au Sénat, le ministre de la culture et de la communication souhaitait « *faciliter l'accès aux archives publiques* » et « *donner un statut juridique aux archives des autorités politiques* »<sup>10</sup>. À cette fin, est supprimé le délai de trente ans applicable à l'ensemble des archives publiques, au profit de l'affirmation d'un principe de libre communicabilité, tandis que sont réduits les délais spécifiques à certains documents. La pratique des protocoles de remise des archives du pouvoir exécutif est consacrée, l'exposé des motifs du projet précisant que « *Cette dérogation au droit commun de la communication est justifiée par la spécificité de ces archives, qui peuvent inclure des informations particulièrement sensibles et contenir de nombreux documents de nature privée relatifs à la vie militante des intéressés. Les protocoles ont permis de collecter des archives d'un intérêt historique majeur, telles que celles des présidents de la République ou des Premiers ministres de la cinquième République* ». Cette pratique est cependant encadrée, « *[a]fin d'éviter que le régime de communication mis en place par les protocoles s'écarte de façon excessive du régime de droit commun d'accès aux archives publiques* »<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Guy Braibant, rapport précité, p. 16.

<sup>9</sup> Perrine Canavaggio, « Les archives du pouvoir exécutif en France et à l'étranger – I », *Revue administrative*, 1991, p. 66.

<sup>10</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 471, déposé le 28 août 2006 par M. Renaud Donnedieu de Vabres.

<sup>11</sup> Exposé des motifs du projet de loi.

## a. – Les règles de droit commun

Selon l'article L. 213-1 du code du patrimoine, les archives publiques sont en principe communicables de plein droit. L'accès à ces archives s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Toutefois, pour certaines catégories d'archives, des délais de communicabilité, qui varient en fonction des intérêts protégés, sont prévus par l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

Selon le paragraphe I de l'article L. 213-3 du même code, l'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration de ces délais *« peut être 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 »*<sup>12</sup>. Cette autorisation est *« accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents »*.

En cas de refus, qui doit être motivé (article L. 213-5), les voies de recours sont celles de droit commun. L'article R. 311-15 du CRPA prévoit ainsi que *« l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter du refus d'accès aux documents administratifs qui lui est opposé pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs »* (CADA). Selon l'article L. 342-1 du même code, *« La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux »*.

La CADA notifie alors son avis, dépourvu de force contraignante, à l'intéressé et à l'administration mise en cause dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande (article R. 343-3). Le silence gardé par l'administration pendant un délai de deux mois vaut décision de refus (article R. 343-4). L'intéressé dispose alors d'un délai de deux mois pour porter son recours devant le tribunal administratif.

---

<sup>12</sup> Par ailleurs, selon le paragraphe II, l'administration des archives peut également, après accord de l'autorité dont émanent les documents, décider l'ouverture anticipée de fonds ou parties de fonds d'archives publiques.

## **b. – Les règles spécifiques aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement**

En application de l'article L. 213-4 du code du patrimoine, dans sa rédaction résultant de la loi du 15 juillet 2008<sup>13</sup>, les archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement dérogent sur plusieurs points au régime de droit commun. En particulier, cet article consacre la pratique des protocoles de remise, là où auparavant, « *il fallait se satisfaire de cette pratique contractuelle contra legem plutôt que de la loi inappliquée* »<sup>14</sup>.

Ses trois premiers alinéas régissent ces protocoles pour la période postérieure à la publication de la loi du 15 juillet 2008.

Selon le premier alinéa, le « *versement des documents d'archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement peut être assorti de la signature entre la partie versante et l'administration des archives d'un protocole relatif aux conditions de traitement, de conservation, de valorisation ou de communication du fonds versé, pendant la durée des délais prévus à l'article L. 213-2* », c'est-à-dire les délais de communicabilité présentés ci-avant. Le même alinéa ajoute que les « *stipulations de ce protocole peuvent également s'appliquer aux documents d'archives publiques émanant des collaborateurs personnels de l'autorité signataire* ».

Le deuxième alinéa de l'article L. 213-4 dispose que « *Pour l'application de l'article L. 213-3, l'accord de la partie versante requis pour autoriser la consultation ou l'ouverture anticipée du fonds est donné par le signataire du protocole* ». Le texte donne donc à la seule autorité politique dont émanent les archives le droit d'en refuser la consultation et interdit ainsi la désignation d'un mandataire. Selon les travaux parlementaires, il s'agit de « *donner à la seule autorité politique [...] le droit de délivrer des autorisations de consultation anticipée, à l'exclusion de tout mandataire. Cette évolution par rapport aux protocoles habituellement signés s'explique par le fait que la présence de mandataires a complexifié, en pratique, la procédure d'autorisation* »<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Dans sa rédaction antérieure, cet article prévoyait que « *Toute administration détentrice d'archives publiques ou privées est tenue de motiver tout refus qu'elle oppose à une demande de communication de documents d'archives* », dispositions figurant désormais à l'article L. 213-5.

<sup>14</sup> Sophie Monnier, *op. cit.*, § 14.

<sup>15</sup> Rapport n° 146 de M. René Garrec fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 19 décembre 2007.

Le troisième alinéa de l'article L. 213-4 dispose que le protocole 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 L. 213-2<sup>16</sup>. Le droit commun de la communication s'applique alors : conformément à l'article L. 213-3, l'autorisation est accordée par l'administration des archives « *après accord de l'autorité dont émanent les documents* », ce qui doit être compris comme désignant « *l'autorité politique en poste au moment où la demande est présentée (par exemple le Président de la République), seule à même d'apprécier le caractère sensible des données dont la communication est sollicitée* »<sup>17</sup>.

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 213-4 règle le cas des documents d'archives publiques versés avant la publication de la loi du 15 juillet 2008, lesquels « *demeurent régis par les protocoles alors signés* ». Il prévoit toutefois que « *les clauses de ces protocoles relatives au mandataire désigné par l'autorité signataire cessent d'être applicables vingt-cinq ans après le décès du signataire* ». Ce délai est justifié par le fait que le mandataire « *ne saurait traduire fidèlement la pensée du mandant une génération après le décès de ce dernier* »<sup>18</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le 14 juillet 2015, M. François G. a sollicité auprès du directeur des archives de France la communication de documents issus des archives de la présidence de François Mitterrand. Cette demande portait sur des documents relatifs à la politique de la France à l'égard du Rwanda entre 1990 et 1995, dont certains avaient fait l'objet d'une décision de déclassification au titre du secret de la défense nationale, le 7 avril 2015, par le Secrétaire général de la présidence de la République.

Les archives nationales ont alors saisi de cette demande Mme Dominique Bertinotti, mandataire des archives du président Mitterrand. Son avis, rendu le 7 octobre 2015, autorise l'accès à certains documents et rejette, pour le reste, la demande de communication. Le 7 décembre 2015, la ministre de la culture et de la communication a rendu une décision conforme à cet avis. Saisie, la CADA a émis un avis le 3 mars 2016 : après avoir rappelé que lorsque le mandataire n'a pas donné son accord à la divulgation des archives demandées, « *l'administration se trouve en situation de compétence liée pour refuser la communication par dérogation* », la CADA constate « *qu'en l'espèce la mandataire n'a pas souhaité autoriser la consultation de ces archives par*

---

<sup>16</sup> Pour les documents n'entrant pas dans l'une des catégories mentionnées à l'article L. 213-2, ce n'est donc qu'au décès du signataire du protocole que ce dernier cesse de produire ses effets.

<sup>17</sup> Rapport de M. René Garrec précité.

<sup>18</sup> Rapport de M. René Garrec précité.

*dérogação* » et qu'elle ne peut donc « *qu'émettre un avis défavorable à la demande* ».

Le requérant a contesté la décision ministérielle de refus devant le tribunal administratif de Paris. À l'occasion de ce recours, il a posé une QPC portant sur l'article L. 213-4 du code du patrimoine, transmise au Conseil d'État par ordonnance du 2 mars 2017.

Le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel par sa décision précitée du 28 juin 2017, aux motifs que « *Le moyen tiré de ce que ces dispositions méconnaissent les articles 15 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soulève une question qui présente un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs et la délimitation des dispositions contestées**

\* Le requérant reprochait aux dispositions contestées de conférer aux responsables politiques ou à leur mandataire un droit exclusif d'autoriser, de façon discrétionnaire, la divulgation anticipée des documents qu'ils ont versés aux archives. Il en résulterait une méconnaissance du droit de demander compte à un agent public de son administration, prévu à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont le droit d'accès aux archives publiques serait un « *corollaire nécessaire* ». Il en résulterait également une méconnaissance du droit du public à recevoir des informations, qui découlerait du droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration de 1789. Enfin, le droit à un recours juridictionnel effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 serait méconnu, dans la mesure où l'autorité administrative est tenue de se conformer au refus discrétionnaire opposé par le responsable politique ou par son mandataire.

\* Certains des arguments du requérant portaient plus spécialement sur la désignation d'un mandataire et concernaient dès lors le régime applicable aux protocoles antérieurs à la loi du 15 juillet 2008, tel qu'il résulte du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine. Toutefois, d'autres arguments procédaient d'une critique plus générale, portant également sur le régime pérenne applicable aux protocoles postérieurs à cette loi.

Par conséquent, dans sa décision n° 2017-655 QPC, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC au deuxième alinéa et à la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine (paragr. 3).



## **B. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du droit de demander compte à un agent public**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

L'article 15 de la Déclaration de 1789 dispose : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Jusqu'à la décision commentée, seules quatre décisions du Conseil constitutionnel ont fait une application directe<sup>19</sup> de ce principe.

Dans une décision n° 97-388 DC, le Conseil a jugé le moyen inopérant<sup>20</sup>. Les requérants estimaient que ce principe s'opposait à ce que les agents chargés de l'instruction des demandes d'agrément et du contrôle des fonds d'épargne retraite puissent, avant un délai de cinq ans, recevoir une rétribution d'un fonds d'épargne retraite.

Dans sa décision n° 2011-641 DC, il a considéré que le transfert de la compétence, pour l'apurement de certains comptes publics, des chambres régionales des comptes aux autorités administratives de l'État ne méconnaissait pas ce principe<sup>21</sup>.

Dans la décision n° 2015-471 QPC, le Conseil a estimé que les exigences qui découlent de l'article 15 de la Déclaration de 1789 ne sont pas susceptibles de s'appliquer aux règles d'organisation d'un scrutin (en l'espèce, était contestée la possibilité pour les membres d'un conseil municipal de voter à bulletin secret)<sup>22</sup>. Cette décision a néanmoins ainsi reconnu que le principe figurant à l'article 15 est invocable en QPC, ce qui signifie qu'il appartient à la catégorie des droits et libertés que la Constitution garantit.

Enfin, dans la décision n° 2016-599 QPC, le Conseil a appliqué cet article aux membres du Gouvernement et aux élus locaux pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Alors qu'était contesté le fait que certains responsables publics ne soient pas justiciables de la Cour de discipline

---

<sup>19</sup> L'article 15 est, par ailleurs, l'un des fondements de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice (par exemple : décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012, *Association Cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie (Dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement)*, cons. 17), ainsi que de l'exigence de bon emploi des deniers publics (décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009, *Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés*, cons. 4).

<sup>20</sup> Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 53 et 54.

<sup>21</sup> Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011, *Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, cons. 7 et 8.

<sup>22</sup> Décision n° 2015-471 QPC du 29 mai 2015, *Mme Nathalie K.-M. (Délibérations à scrutin secret du conseil municipal)*, cons. 7 et 8.

budgétaire et financière, le Conseil a considéré qu'il n'en résultait pas une méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789, compte tenu des contrôles ou des obligations politiques, administratives ou pénales pesant par ailleurs sur ces responsables publics<sup>23</sup>. Ainsi, le Conseil a estimé que la notion d'« *agent public* » inclut, conformément à la volonté des auteurs de la Déclaration de 1789, les élus et les membres du pouvoir exécutif.

## 2. – L'application à l'espèce

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, dans un paragraphe de principe inédit, jugé que l'article 15 de la Déclaration de 1789 selon lequel « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » garantit « *le droit d'accès aux documents d'archives publiques* » (paragr. 4).

Le juge constitutionnel n'a pas suivi l'argumentation du Premier ministre qui, dans ses observations, considérait que dès lors que les anciens responsables politiques ne sont plus en fonctions, « *le droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration ne saurait être regardé comme conférant à toute personne un droit d'accéder aux archives de ces personnes qui ne participent plus de "l'administration"* ». Cet argument était discutable : d'une part, l'exigence de rendre compte pesant sur un « *agent public* », qu'il soit élu ou fonctionnaire, ne saurait s'éteindre du seul fait qu'il n'exerce plus son mandat ou ses fonctions ; d'autre part, les documents versés aux archives publiques sont précisément relatifs à la période durant laquelle l'agent public exerçait son mandat ou ses fonctions.

Le Conseil constitutionnel a cependant précisé que le droit d'accès aux documents d'archives publiques pouvait faire l'objet de « *limitations* » apportées par le législateur. Celles-ci doivent être « *liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général* » et ne peuvent porter « *d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (paragr. 4).

\* À l'aune du principe posé, le Conseil a examiné les dispositions contestées, dont il a d'abord rappelé la teneur, ainsi que leur articulation avec les autres dispositions du code du patrimoine (paragr. 5 et 6). En particulier, il a rappelé la possibilité de consultation anticipée des documents d'archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, sous réserve de l'autorisation préalable du signataire du protocole de versement ou, si celui-ci a été conclu avant la publication de la loi du 15 juillet 2008, de son mandataire (paragr. 6).

---

<sup>23</sup> Décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, *Mme Sandrine A. (Personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière)*, paragr. 12.

Le Conseil constitutionnel a ensuite énoncé l'objectif poursuivi par le législateur en plaçant les archives du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement « *sous le contrôle* » du signataire du protocole (ou, le cas échéant, de son mandataire), à savoir « *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* » aux archives (paragr. 7). Le législateur a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

Puis le Conseil a relevé que cette restriction au droit d'accès aux documents d'archives publiques est limitée dans le temps : « *d'une part, les protocoles relatifs aux archives versées après la publication de la loi du 15 juillet 2008 cessent de plein droit d'avoir effet lors du décès de leur signataire et, en tout état de cause, pour les documents relevant de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, à l'expiration des délais fixés par cet article. D'autre part, les clauses relatives à la faculté d'opposition du mandataire figurant dans les protocoles régissant les archives versées avant cette même publication cessent d'être applicables vingt-cinq ans après le décès du signataire* » (paragr. 8).

Sans doute, de telles dispositions ne garantissent pas que l'intéressé « rendra compte » de son vivant. En revanche, elles assurent l'accès aux archives pour l'histoire et pour les collaborateurs encore vivants du principal intéressé.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a conclu que les limitations apportées par les dispositions contestées à la possibilité d'accéder aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à cet objectif (paragr. 9). En conséquence, il a rejeté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789 (même paragr.).

### **C. – L'examen des autres griefs**

\* Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* ».

*Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>24</sup>.

Le requérant considérait que cet article 11 garantissait un « *droit du public à recevoir des informations d'intérêt général* », qui exigerait notamment que soit assurée la liberté de la recherche de la « *vérité historique* ».

Si le Conseil constitutionnel juge traditionnellement que la liberté de communication bénéficie tant à l'émetteur de l'information qu'à ses destinataires, c'est, depuis longtemps, afin d'assurer le pluralisme de la presse<sup>25</sup> et du secteur audiovisuel<sup>26</sup> ou, plus récemment, de garantir l'accès à la recherche d'informations sur internet<sup>27</sup>. À plusieurs reprises, il a tenu compte du risque qu'une disposition faisait peser sur les débats historiques, pour la censurer au nom de l'atteinte portée à la liberté d'expression<sup>28</sup>. Toutefois, il s'est borné à interdire au législateur de nuire au débat historique, sans poser d'obligations positives.

L'article 11 de la Déclaration de 1789 ne consacre pas un droit général des citoyens à pouvoir accéder à tout type d'informations et à obtenir la communication de tout document. Même si la jurisprudence donne une importance particulière à la liberté de communication en matière d'enseignement et de recherche<sup>29</sup>, l'article 11 ne consacre pas davantage un droit constitutionnel à accéder à tout document au nom de la recherche de la vérité historique.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les dispositions contestées, « *en définissant des conditions spécifiques de communication des archives publiques du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, [...] ne portent pas d'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 10)

---

<sup>24</sup> Voir par exemple la décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, *M. David P. (Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes)*, paragr. 5.

<sup>25</sup> Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 38.

<sup>26</sup> Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 11.

<sup>27</sup> « *En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services* » (décision n° 2016-611 QPC précitée, paragr. 4).

<sup>28</sup> Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, *Mme Térésa C. et autre (Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans)*, cons. 6 ; décision n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013, *M. Philippe B. (Exception de vérité des faits diffamatoires constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou ayant donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision)*, cons. 9.

<sup>29</sup> Décisions n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, cons. 17 et n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. 8.

\* S'agissant du grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a observé que les dispositions contestées ne privent pas la personne, à qui est opposé un refus de consultation des archives émanant du Président de la République ou d'un membre du Gouvernement, du droit de contester cette décision devant le juge (paragr. 11). Il a ajouté qu'aucune atteinte au droit au recours ne résulte du seul fait que « *l'autorité administrative ne puisse surmonter l'absence d'accord du signataire du protocole ou, le cas échéant, de son mandataire* » (même paragr.). Le Conseil constitutionnel a donc rejeté le grief.

En définitive, aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'étant méconnu, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution le deuxième alinéa et la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine (paragr. 12).