

CONSEIL D'ETAT

DP

statuant

au contentieux

N°s 422327, 431026

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A...

M. Laurent Roulaud

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Mme Anne Iljic

Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre

de la section du contentieux

Séance du 5 juin 2020

Lecture du 12 juin 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n°422327, M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née deux mois après l'enregistrement, le 2 février 2016, par la commission d'accès aux documents administratifs, de sa demande de consultation anticipée de certaines archives du Président François Mitterrand et d'enjoindre à la ministre de la culture et de la communication de lui communiquer les éléments sollicités dans sa demande du 14 juillet 2015.

Par un jugement n° 1608472/5-1 du 17 mai 2018, le tribunal administratif de Paris a dit qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la requête de M. A... concernant le refus de communication des documents dont l'accès a finalement été autorisé par la décision du 22 décembre 2016 du ministère de la culture et a rejeté, pour le surplus, ses demandes.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés les 17 juillet et 17 octobre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'article 2 de ce jugement ;

2°) réglant dans cette mesure l'affaire au fond, de faire droit à ses demandes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n°431026, M. A... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 29 août 2017 par laquelle la ministre de la culture a rejeté sa demande de consultation anticipée de certaines archives du Président François Mitterrand et d'enjoindre à celle-ci de lui communiquer les éléments sollicités dans sa demande du 14 juillet 2015.

Par un jugement n° 1715455/5-1 du 21 mars 2019, le tribunal administratif de Paris a rejeté les demandes de M. A....

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés le 24 mai et le 19 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses demandes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

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 ;

Par une ordonnance du 3 juin 2020, prise sur le fondement de l'article R. 613-5 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été fixée au même jour, ainsi qu'en avaient été informées les parties par une lettre du 20 mai 2020.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent Roulaud, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Anne Iljic, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Bureau, avocat de M. A... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond qu'à la suite des décisions portant déclassification de certaines des archives présidentielles relatives à la situation au Rwanda entre 1990 et 1995, M. A... a présenté, le 14 juillet 2015, auprès de la ministre de la culture une demande de consultation de certaines des archives du président François Mitterrand relatives à la politique de la France au Rwanda entre 1990 et 1995. Après avoir saisi pour avis la mandataire du président Mitterrand désignée en application du protocole de remise des archives du Président de la République et de ses collaborateurs membres du secrétariat général et du cabinet en date du 15 février 1995, la ministre de la culture a, le 7 décembre 2015, conformément à l'avis de la mandataire, autorisé l'accès à certains des documents ayant fait l'objet de la demande de M. A... et rejeté, pour le surplus, la demande de consultation. M. A... a saisi, le 2 février 2016, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a émis un avis défavorable à la demande de communication. Il a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de refus née du silence gardé par l'administration à la suite de la saisine de la CADA et d'enjoindre à la ministre de la culture de lui communiquer les documents litigieux. Sous le n° 422327, M. A... se pourvoit en cassation contre le jugement du 17 mai 2018 du tribunal administratif de Paris en tant qu'il a rejeté ses conclusions à fin d'annulation et d'injonction. Le 14 juillet 2016, M. A... a présenté une nouvelle demande de consultation des archives du président François Mitterrand relatives à la politique de la France au Rwanda entre 1990 et 1995. Conformément à l'avis rendu par la mandataire du président François Mitterrand, la ministre de la culture a, par une décision du 22 décembre 2016, autorisé M. A... à consulter certaines archives et opposé un nouveau refus pour le surplus des documents. Celui-ci a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 29 août 2017 réaffirmant ce refus après l'avis favorable de la CADA et d'enjoindre à la ministre de la culture de lui communiquer les documents litigieux. Sous le n°431026, M. A... se pourvoit en cassation contre le jugement du 21 mars 2019 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête.

2. Les pourvois n°s 422327 et 431026 présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

3. L'article L. 213-4 du code du patrimoine dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 15 juillet 2008, que : « *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. Les stipulations de ce protocole peuvent également s'appliquer aux documents d'archives publiques émanant des collaborateurs personnels de l'autorité signataire./ 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 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. / Les documents d'archives publiques versés antérieurement à la publication de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives demeurent régis par les protocoles alors signés. Toutefois, 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. ». En adoptant ces dispositions qui régissent, d'une part, les protocoles de remise des archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement signés postérieurement à la publication de la loi du 15 juillet 2008 et, d'autre part, les protocoles signés antérieurement à la publication de cette loi, le législateur a entendu, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, favoriser la conservation et le versement de ces documents en leur accordant une protection particulière. 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'Etat.

4. S'agissant des protocoles signés postérieurement à la publication de la loi du 15 juillet 2008, les délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine s'appliquent aux documents qu'ils régissent. Jusqu'à l'expiration de ces délais ou, s'il survient avant leur terme, jusqu'au décès du signataire, la consultation anticipée des archives publiques remises dans le cadre d'un tel protocole requiert l'autorisation préalable du signataire et s'effectue, pour le reste, dans les conditions fixées à l'article L. 213-3 du code du patrimoine aux termes duquel : « L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au 1 de l'article L. 213-2 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 [...] ».

5. S'agissant des protocoles signés antérieurement à la publication de la loi du 15 juillet 2008, il résulte des motifs cités au point 3 qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code du patrimoine, le signataire d'un tel protocole ou son mandataire disposent du pouvoir d'autoriser ou de refuser la consultation anticipée des archives publiques qui ont été versées aux archives nationales, le ministre de la culture, autorité compétente pour statuer sur une demande d'autorisation, étant tenu par l'avis qu'ils donnent. Si les clauses relatives au mandataire cessent d'être applicables vingt-cinq ans après le décès du signataire du protocole, le ministre de la culture disposant alors du pouvoir d'autoriser ou de refuser la consultation anticipée, après avis conforme de l'autorité exerçant à cette date les compétences de l'autorité versante, les autres clauses, notamment celles fixant le ou les délais à l'expiration desquels les archives deviennent communicables de plein droit, demeurent en

vigueur. Dans le cas où, à l'expiration du ou des délais fixés par le protocole, certains de ceux prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine ne sont pas expirés, ils continuent de s'appliquer, jusqu'à leur terme, à ceux des documents auxquels ils se rapportent.

6. 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'Etat dans la conduite de la politique extérieure.

7. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, 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.

9. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de ses pourvois, M. A... est fondé à demander l'annulation de l'article 2 du jugement du 17 mai 2018 et du jugement du 21 mars 2019.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au fond, dans la mesure de la cassation prononcée, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

11. Il ressort des pièces du dossier que le protocole conclu le 15 février 1995 a fixé à 60 ans à compter de sa signature la durée pendant laquelle il s'applique aux documents qu'il régit. Il résulte des motifs énoncés au point 5 que, pendant 25 ans après le décès du président François Mitterrand, le pouvoir d'autoriser la consultation des archives présidentielles avant l'expiration de ce délai de 60 ans, au demeurant prévue par l'article 3 du protocole, revient à la mandataire désignée par le signataire. Afin de déterminer s'il y a lieu ou non de faire droit à une telle demande de consultation anticipée, il appartient à cette dernière de mettre en balance les différents intérêts en présence, d'une part, l'intérêt légitime du demandeur apprécié au regard du droit de demander compte à tout agent public de son administration posé par l'article 15 de la Déclaration du 26 août 1789 et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'autre part, les intérêts que la loi a entendu protéger.

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.

13. Il ressort des pièces du dossier que la demande de M. A... portait initialement sur des documents non classifiés répertoriés dans dix-huit dossiers cotés. Il a été autorisé, par deux décisions du 7 décembre 2015 et du 22 décembre 2016, à consulter, de manière anticipée, certains de ces dossiers. Les refus litigieux portent sur les dossiers ainsi cotés AG/5(4)/FC/100 - dossiers 1 et 2 ; AG/5(4)/BD/58 ; AG/5(4)/BD/59 - dossiers 1 et 2 ; AG/5(4)/BD/60 - dossiers 1 et 2 ; AG/5(4)/BD/61, dossiers 1 et 2 ; AG/5(4)/BD/62 – dossier 1, sous-dossiers 1 et 2.

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^{ème} 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 de plusieurs milliers de pages, qui ne sont

pas ou plus classifiés, sont des notes adressées au chef de l'Etat par ses conseillers, des comptes rendus de conseils des ministres restreints et de réunions informelles tenues à l'Elysée, des télégrammes diplomatiques, des lettres envoyées ou reçues par le Président de la République, des coupures de presse, des discours officiels tenus par le Président ou d'autres chefs d'Etat et des synthèses sur la situation au Rwanda ou dans d'autres pays. Ils 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.

18. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que M. A... est fondé à demander l'annulation des décisions lui refusant la consultation anticipée des archives du président François Mitterrand dont il avait demandé la communication.

19. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé*

chargé de la gestion d'un service public prene une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ». Il résulte des motifs énoncés aux points 15 à 17 que l'annulation pour excès de pouvoir des décisions du 2 avril 2016 et du 29 août 2017 implique nécessairement que M. A... soit autorisé à consulter les archives publiques dont il a sollicité la communication. Il y a lieu d'ordonner que la communication de ces documents intervienne dans le délai de trois mois à compter de la présente décision.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 17 mai 2018 et le jugement du tribunal administratif de Paris du 21 mars 2019 sont annulés.

Article 2 : Les décisions du 2 avril 2016 et du 29 août 2017 de la ministre de la culture sont annulées.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de la culture, dans le délai de trois mois à compter de la présente décision, d'autoriser M. A... à consulter les documents répertoriés sous les cotations suivantes :

- AG/5(4)/FC/100 – dossiers 1 et 2,
- AG/5(4)/BD/58 ;
- AG/5(4)/BD/59 - dossiers 1 et 2,
- AG/5(4)/BD/60 - dossiers 1 et 2,
- AG/5(4)/BD/61, dossiers 1 et 2,
- AG/5(4)/BD/62 – dossier 1, sous-dossiers 1 et 2.

Article 4 : L'Etat versera une somme de 4 000 euros à M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. B... A... et au ministre de la culture.

Copie pour information sera adressée à Mme C... D....