

**DOSSIER DE PRESSE SUR LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ (QPC)
DE MONSIEUR FRANÇOIS GRANER**

Les archives du président de la République constituent des documents qui procèdent de l'activité de l'Etat et sont donc soumises à l'obligation de versement à l'Administration des archives.

Néanmoins, afin d'inciter les responsables politiques à opérer un versement de l'intégralité de leurs archives, des « protocoles de remises » ont été mis en place en dehors de tout cadre législatif au début des années 1980. Ces protocoles permettaient au président de la République de conserver la maîtrise totale de l'accès aux documents versés pendant un délai de soixante ans. Aucun de ces documents ne pouvait ainsi être divulgué à des tiers sans son accord exprès ou celui du mandataire qu'il avait désigné.

Par une loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008, le législateur a entendu conférer une base légale à cette pratique : en adoptant les dispositions désormais codifiées à l'article L. 213-4 du Code du patrimoine, il a ainsi reconnu la validité des protocoles déjà en vigueur, en précisant seulement 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* ».

Prochainement, le Conseil constitutionnel devra se prononcer sur la conformité de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine à la Constitution, et plus particulièrement à certains articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

1/ Rappel des faits et de la procédure

Monsieur François Graner est un citoyen français soucieux de mieux comprendre le rôle de son pays dans le génocide perpétré contre les Tutsi au Rwanda en 1994. Il est notamment l'auteur du livre *Le sabre et la machette. Officiers français et génocide tutsi* (paru en 2014 aux éditions Tribord).

Monsieur Graner se trouve actuellement dans une démarche contentieuse contre le Directeur des Archives de France (représenté, suivant l'ordre de juridiction en cause, par le ministère de la Culture et de la Communication ou par les services du Premier ministre), dont voici un bref résumé :

- par décision du 7 avril 2015, le Secrétaire Général à la présidence de la République a annoncé la déclassification d'archives de la présidence française concernant le Rwanda pour la période 1990 à 1995. Cette décision faisait suite à une décision similaire du 24 décembre 2014 (mais non rendue publique à l'époque) par le Secrétaire Général de la Défense et de la sécurité nationale ;
- Monsieur Graner a alors sollicité auprès du Directeur des Archives de France, *via* les Archives nationales (qui constituent un sous-ensemble des Archives de France), la communication des documents concernés ;
- conformément à la procédure, encadrée notamment par les dispositions de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine, les Archives nationales ont saisi la mandataire des archives de la

présidence de François Mitterrand, Madame Dominique Bertinotti (à noter que Madame Bertinotti est par ailleurs membre du conseil d'administration et conseillère scientifique de l'Institut François-Mitterrand, fondation présidée depuis 2003 par Hubert Védrine ; le Directeur des Archives de France est quant à lui membre de droit de cet institut) ;

- Madame Bertinotti ayant émis un avis défavorable à la communication de la plupart des documents demandés, le Directeur des Archives de France, qui demeure en situation de compétence liée, ne pouvait qu'émettre à son tour un refus de consultation ;

- après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, qui a fait connaître plusieurs mois plus tard son avis défavorable, Monsieur Graner a décidé de former un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif de Paris.

Dans ses écritures produites devant le Tribunal administratif, Monsieur Graner :

1)a contesté la décision de refus du Directeur des Archives de France (en réalité, c'est davantage la décision de Madame Bertinotti qui était critiquée) ;

2)a demandé au Tribunal de bien vouloir transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) quant à la conformité de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine précité avec certains articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

3)a considéré que cette décision de refus violait également la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et plus particulièrement son article 10 relatif à la liberté d'expression.

Par une ordonnance rendue le 2 mars 2017, la Présidente de la 5^{ème} section du Tribunal administratif de Paris a décidé que la QPC posée par Monsieur Graner n'était « *pas dépourvue de caractère sérieux* » et qu'il y avait ainsi lieu de la transmettre au Conseil d'Etat, qui joue un rôle de filtrage des QPC transmises par les juridictions administratives.

Par un arrêt lu le 28 juin 2017, le Conseil d'Etat a, à son tour, estimé que « *Le moyen tiré de ce que [les dispositions de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine] méconnaissent [...] la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soulève une question qui présente un caractère sérieux* ». Et d'ajouter : « *Par suite, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de constitutionnalité invoquée* ».

Le Conseil constitutionnel tiendra prochainement son audience publique sur l'affaire de Monsieur Graner référencée 2017-655 QPC. Le planning des audiences est consultable ici : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/affaires-en-instance/affaires-qpc-en-instance/qpc-en-instance-tableau-trie-par-n-d-affaire.97146.html>

Sa décision devra en tout état de cause être rendue avant le 29 septembre 2017 (soit dans les trois mois suivant sa transmission par le Conseil d'Etat).

2/ Synthèse de l'argumentation présentée devant le Conseil constitutionnel

Devant le Conseil constitutionnel, Monsieur Graner fait valoir les trois arguments suivants :

-en premier lieu, l'article L. 213-4 du Code du patrimoine, en ce qu'il autorise un mandataire, qui peut être une personne privée dépourvue de toute fonction officielle, à s'opposer à la communication de fonds versés aux archives, sans avoir à justifier les raisons de son refus, **méconnaît le droit d'accès aux archives publiques**, et son corollaire, le droit de demander des comptes à tout agent public (à noter que ce droit est garanti par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789). Le ministre de la Culture et de la Communication, à qui il appartient formellement de prendre la décision finale, est en réalité tenu de se conformer à l'avis du mandataire, lequel avis n'a, au surplus, pas à être motivé. Un pouvoir aussi exorbitant ne saurait se justifier par aucune raison objective. Les dispositions législatives contestées permettent pourtant de faire prévaloir la volonté du mandataire sur les décisions politiques des plus hauts responsables de l'Etat. Ce véritable **pouvoir d'obstruction** dont dispose le mandataire comporte un **risque d'arbitraire** d'autant plus élevé que celui-ci n'a pas à justifier ses prises de position ;

-en deuxième lieu, il est manifeste que l'article L. 213-4 du Code du patrimoine, en ce qu'il permet à un seul individu d'autoriser ou de refuser **discrétionnairement** la communication d'archives publiques, **méconnaît le droit du public à recevoir des informations d'intérêt général** (corollaire du droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration de 1789). En effet, le droit du public à recevoir des informations est au fondement même de la liberté d'expression et de communication, et ce, à plus forte raison lorsque sont en jeu des sujets d'intérêt général (il doit par ailleurs être souligné que, sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit à la liberté d'expression, la Cour de Strasbourg juge de manière constante que le public a droit à recevoir des informations d'intérêt général et que la recherche de la vérité historique fait partie intégrante de la liberté d'expression) ;

-en troisième et dernier lieu, l'article L. 213-4 du Code du patrimoine, en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité de contester les avis pris par les autorités signataires des protocoles de remises ou par leurs mandataires, **méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif** (tel que garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789). L'avis par lequel l'autorité signataire ou son mandataire refuse d'accorder le droit d'accès aux documents sollicités, lequel n'est pas nécessairement transmis au requérant et n'a pas à être motivé, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Alors même que le refus de la partie versante ou de son mandataire d'autoriser la consultation d'archives ne peut être utilement contesté, l'autorité décisionnaire finale, à savoir le ministre de la Culture et de la Communication, est tenue de s'y conformer et n'a pas à en apprécier le bien-fondé. Ainsi, dès lors que, premièrement, l'avis de l'autorité signataire ou de son mandataire n'est **pas susceptible de recours** et, deuxièmement, que le ministre de la Culture et de la Communication est tenu de se conformer à cet avis sans qu'il soit possible d'en critiquer utilement le bien fondé, **faute d'en connaître les motifs**, tout recours en annulation dirigé contre la décision finale du ministre devient purement illusoire.

3/ Conséquences pratiques de la décision qui sera rendue

Dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel décidait de déclarer les dispositions de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine comme étant contraires à la Constitution, l'affaire actuellement pendante devant le Tribunal administratif de Paris reprendra son cours et le juge, qui devra se conformer à cette décision, devrait en principe considérer qu'il n'y a plus d'obstacle juridique à ce que Monsieur Graner puisse accéder aux documents déclassifiés dont il a demandé à avoir accès.

Inversement, si le Conseil constitutionnel considère que les dispositions de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine sont conformes à la Constitution, le Tribunal administratif de Paris jugera en toute vraisemblance que Monsieur Graner n'est pas fondé à accéder aux documents déclassifiés. Il devra néanmoins dire si ce refus est également conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

4/ Remarques finales

A ce jour, Madame Bertinotti a donné à différentes personnes, qui demandaient consultation des documents sur le Rwanda conservés aux Archives nationales, des autorisations ou des refus différents. Ceci démontre l'arbitraire le plus total qui règne en ce domaine.

De son côté, après avoir opposé à Monsieur Graner un premier avis défavorable à la consultation des documents en cause, la Commission d'accès aux documents administratifs, dans le cadre d'une nouvelle demande formulée par Monsieur Graner suite aux déclassifications annoncées par les ministres de la Défense (décision du 12 novembre 2015) et des Affaires étrangères (décision du 28 janvier 2016), vient de se prononcer en faveur de la transparence. Mais il est vrai que son avis est purement consultatif et que le ministère de la Culture et de la Communication peut ne pas le suivre.

En outre, de nombreuses archives sur le Rwanda restent interdites de consultation ou n'ont jamais été versées aux Archives nationales. C'est le cas notamment :

-des archives des conseillers militaires de François Mitterrand ;

-de notes des services de renseignement et d'autres documents militaires déclassifiés pour la justice mais jamais publiés.

Le même travail d'ouverture doit être fait pour les archives du Service historique de la Défense.

Au-delà des interdictions, les chercheurs sont régulièrement confrontés à des obstacles pratiques à la consultation (délais excessifs, interdiction de reproduire les documents même aux fins de recherche).