

L'accès aux documents d'archives publiques

La communicabilité des archives publiques
(code du patrimoine et autres textes)

12 octobre 2016

Jeanne Mallet
Conservateur du patrimoine
Responsable de la communicabilité des archives publiques
Service interministériel des Archives de France

L'accès aux archives : la communicabilité

Comment fonctionne le droit d'accès aux archives ?

Deux textes de portée générale :

- Documents administratifs : loi du 17 juillet 1978, donne naissance à la Commission d'accès aux documents administratifs, codifiée (Code des relations entre le public et l'administration)
- Archives publiques : loi du 15 juillet 2008, codifiée (Code du patrimoine)

→ *L'accès aux documents est un droit. Ce droit s'exerce en tenant compte d'un certain nombre de conditions.*

L'accès aux archives : la communicabilité

- Le CRPA (loi CADA) donne un cadre : qu'est-ce qui est communicable ? Qu'est-ce qui est protégé ? Mais elle ne donne pas de délai. Elle renvoie pour cela au code du patrimoine.
- Le code du patrimoine (loi archives) donne les délais de communicabilité qui couvrent les documents non communicables de par le CRPA.

L'accès aux archives

Le code des relations entre le public et l'administration

- Le CRPA, c'est avant tout le **droit d'accès**.
- Quand un usager demande l'accès à des documents, cela signifie qu'il faut se poser des questions très précises :

L'accès aux archives

Le code des relations entre le public et l'administration

- 1. S'agit-il d'un document administratif ?
 - Si oui : régime d'accès = code des relations entre le public et l'administration (CRPA)
 - Si non : régime d'accès = archives publiques en général (Code du patrimoine)
- 2. S'il s'agit d'un document administratif, sa communication relève-t-elle de dispositions particulières ?
- 3. Le document est-il susceptible d'être couvert par un motif de non communicabilité ?

1. S'agit-il d'un document administratif ?

Le code des relations entre le public et l'administration

- Le document doit exister, être en possession de l'administration, et être aisément repérable
- Pas de condition de support, ni de forme, mais doit être matérialisé
- Il doit avoir sa version définitive
- Il doit être « administratif » :
 - « élaboré ou détenu par l'État, par une collectivité territoriale, ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. »

1. S'agit-il d'un document administratif ?

Le code des relations entre le public et l'administration

- Qu'est-ce qu'une autorité administrative ?
 - L'État
 - Les collectivités territoriales
 - Les établissements publics
 - Les organismes privés chargés d'une mission de service public

1. S'agit-il d'un document administratif ?

Le code des relations entre le public et l'administration

- Des exceptions :
 - Les actes des assemblées parlementaires
 - Les avis des sections administratives du Conseil d'État
 - Les documents des juridictions financières (loi 88-13 du 5 janvier 1988)
 - Documents d'instruction du médiateur de la République (loi du 12 avril 2000)
 - Accréditations et audits des établissements de santé (loi du 12 avril 2000)
 - Documents juridictionnels et émanant de l'autorité judiciaire

1. S'agit-il d'un document administratif ?

Le code des relations entre le public et l'administration

- Il s'agit d'un document administratif :
 - la communication se fait selon les conditions du CRPA (notamment son article L311-9) :
 - Consultation gratuite sur place
 - Reproduction aux frais du demandeur
 - Envoi au domicile du demandeur d'une version électronique si celle-ci existe
- Il ne s'agit pas d'un document administratif :
 - le régime général des archives publiques s'applique (Code du patrimoine, qui renvoie à l'article L311-9 du CRPA)

- 2. *S'il s'agit d'un document administratif, sa communication relève-t-elle de dispositions particulières ?*

Le code des relations entre le public et l'administration

- Non : le document fait partie du champ d'application général du CRPA
- Oui : le document peut relever de dispositions particulières, qui entrent ou non dans le champ de compétence de la CADA.

- 2. *S'il s'agit d'un document administratif, sa communication relève-t-elle de dispositions particulières ?*

Le code des relations entre le public et l'administration

- Dispositions particulières entrant dans le champ de compétence de la CADA
 - Code de la route (article L.225-3)
 - Code civil (article 2449 : hypothèques)
 - Titre II du décret 55-471 (cadastre)
 - Code général des collectivités territoriales
 - Article 5 de la loi du 1er juillet 1901 (associations)
 - Article 2 du décret du 16 août 1901
 - Article 79 du code civil local d'Alsace-Lorraine
 - Livre des procédures fiscales
 - Code de l'urbanisme

- 2. *S'il s'agit d'un document administratif, sa communication relève-t-elle de dispositions particulières ?*

Le code des relations entre le public et l'administration

- Dispositions particulières entrant dans le champ de compétence de la CADA (suite)
 - Code de l'action sociale et des familles (article L. 421-8 : assistantes maternelles)
 - Article 17 de la loi du 31 décembre 1913 (monuments historiques)
 - Article L. 1111-7 du Code de santé publique
 - Code électoral
 - Code de l'environnement
 - Article 19 de la loi 2006-686 du 13 juin 2006 (sécurité en matière nucléaire)
 - Code du patrimoine

- 2. *S'il s'agit d'un document administratif, sa communication relève-t-elle de dispositions particulières ?*

Le code des relations entre le public et l'administration

- Dispositions particulières n'entrant **pas** dans le champ de compétence de la CADA
 - Accès au casier judiciaire (article 772 et suivants du Code de procédure pénale)
 - Accès aux origines personnelles (loi CNAOP n° 2002-93)
 - Code du travail
 - Loi 78-17 du 6 janvier 1978 (loi CNIL)
 - Documents relatifs à la vidéo-surveillance
 - Dossiers de fonctionnaires : accès des intéressés
 - Enquêtes publiques

Le code des relations entre le public et l'administration

Les dispositions particulières les plus fréquemment rencontrées en archives...

- Les décisions de justice (code de procédure civile, code de procédure pénale)
- La publicité des délibérations des exécutifs locaux (code général des collectivités territoriales)
- Les rôles d'imposition (Livre des procédures fiscales)
- code de l'action sociale et des familles
- Le code de santé publique
- Le code électoral
- Le code de l'environnement
- Accès aux origines personnelles (loi CNAOP)

Le code des relations entre le public et l'administration

Attention: le CRPA réserve l'accès à un certain nombre de documents aux seuls **intéressés**, dès lors qu'il y a un secret protégé par la loi mais qui concerne l'intéressé (vie privée, secret médical, secret en matière industrielle et commerciale). Cette notion d'intéressé n'existe pas dans le code du patrimoine.

Le secret médical

Le Code du patrimoine et les archives

- Grands principes de l'accès aux archives
 - contexte général : une loi d'ouverture
 - libre communicabilité par défaut : article L. 213-1, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2 (délais)
 - l'accès s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs (article 4 de la loi CADA – cf supra)

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

- **Principe** : l'accès est défini en fonction des intérêts à protéger, et non plus par catégorie de documents (une exception : les documents issus des juridictions). Très inspirée de la loi CADA : traitement de l'information, et non plus du document comme un tout.
 - il est indispensable de lire les documents : pour une même typologie, le contenu peut varier et donc le délai à appliquer aussi.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

→ les communications par extrait, ou par occultations partielles, sont appelées à se multiplier (logique CADA là aussi).

→ attention : cette démarche, valable quand on demande un document précis, est dangereuse dans le cas d'une recherche scientifique : risque de dénaturer le sens du document ou du fonds consulté.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

- Attention : la loi préconise l'application du délai le plus favorable au demandeur (donc le plus court)
- Dans ces conditions, il est primordial de s'assurer que les intérêts à protéger, qui justifient l'application des délais, soient effectivement protégés.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

- Article L. 213-2 du Code du patrimoine :
- I.- Les archives publiques sont communicables à l'expiration d'un délai de :
 1. 25 ans à compter de la date du document ou du document le plus récent contenu dans le dossier :

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

25 ans

- a) Pour les documents dont la communication porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, à la conduite des relations extérieures, à la monnaie et au crédit public, au secret en matière commerciale et industrielle, à la recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières, ou au secret en matière de statistiques, sauf lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportement d'ordre privé mentionnées aux 4e et 5e ;

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

25 ans

- b) Pour les documents mentionnés au premier alinéa de l'article 6 de la loi CADA (avis du Conseil d'État et des hautes juridictions, etc), à l'exception des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires ;
- c) pour les documents élaborés dans le cadre d'une prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées (...)

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

25 ans

2. **25 ans** à compter de la date de décès de l'intéressé, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret médical. Si la date du décès n'est pas connue, le délai est de **120 ans** à compter de la date de naissance de la personne en cause.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

50 ans

3. **50 ans** à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la protection de la vie privée, à l'exception des documents mentionnés aux 4e et 5e.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

50 ans

3. Le même délai s'applique aux documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

50 ans

3. Le même délai s'applique aux documents relatifs à la construction, à l'équipement et au fonctionnement des ouvrages, bâtiments ou parties de bâtiment utilisés pour la détention des personnes ou recevant habituellement des personnes détenues. Ce délai est décompté depuis la fin de l'affectation à ces usages des ouvrages, bâtiments ou parties de bâtiment en cause ;

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

75 ans

3. **75 ans** à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de **25 ans** à compter de la date du décès de l'intéressé si ce dernier délai est plus bref :

a. Pour les documents dont la communication porte atteinte au secret en matière de statistiques lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportement d'ordre privé ;

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

75 ans

- b. Pour les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire ;
- c. Pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements et à l'exécution des décisions de justice ;
- d. Pour les minutes ou répertoires des officiers publics ou ministériels ;
- e. Pour les registres de naissance et de mariage de l'état civil, à compter de leur clôture ;

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

100 ans

5. **100 ans** à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de 25 ans à compter de la date de décès de l'intéressé si ce dernier délai est plus bref, pour les documents mentionnés au 4. qui se rapportent à une personne mineure.

Les mêmes délais s'appliquent aux documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes nommément désignées ou facilement identifiables.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

100 ans

Il en est de même pour les documents relatifs aux enquêtes réalisés par les services de la police judiciaire, aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements et à l'exécution des décisions de justice, dont la communication porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle des personnes.

Le Code du patrimoine : délais spéciaux

Incommunicabilité permanente

II. Ne peuvent être consultés les archives publiques dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue.

Faire la liaison entre le Code du patrimoine et Le CRPA

- L'ensemble « documents administratifs » est inclus dans l'ensemble « archives publiques ».
- C'est le Code du patrimoine qui donne les délais de communicabilité, quand le CRPA se contente de dire si tel ou tel document est communicable.
- On applique d'abord le CRPA (le document est-il administratif ? Dispositions particulières?), puis le code du patrimoine (quel délai?)

Faire la liaison entre le Code du patrimoine et le code des relations entre le public et l'administration

- L'article L.311-2 du CRPA précise que les documents librement communicables selon la loi de 1978 le restent au titre du code du patrimoine.
- L'article L.311-8 du CRPA précise que les documents non librement communicables selon la loi de 1978 le deviennent au terme des délais définis dans le Code du patrimoine.
- L'article L.213-1 (2) indique que la communication des documents se fait selon l'article L.311-19 du CRPA.

Accéder aux documents (librement communicables)

- Article L.311-9 du CRPA: conditions d'accès **(au choix du demandeur)**
 - Consultation gratuite sur place (salles de lecture)
 - Envoi d'une reproduction sur un support identique à celui utilisé par l'administration, si l'état de conservation le permet, aux frais du demandeur
 - Envoi gratuit d'une copie numérique si le document existe sous format numérique

NB : si les conditions sont au choix du demandeur, rien n'oblige l'administration de procéder à des numérisations massives de documents si ceux-ci ne sont pas disponibles numériquement.

Accéder aux documents (non librement communicables)

- L'article L.311-9 du CRPA ne s'applique pas
- Possibilité de faire une demande d'accès par dérogation : article L. 213-3 du Code du patrimoine

Accéder aux documents (non librement communicables)

Article L. 213-3 du Code du patrimoine :

- I. L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I. 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.
- (...) l'autorisation est accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents.
- Le temps de réponse à une demande de consultation ne peut excéder deux mois à compter de l'enregistrement de la demande.

Accéder aux documents (non librement communicables)

Article L. 213-3 du Code du patrimoine :

- 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.

Accéder aux documents (non librement communicables)

- Par défaut, l'autorisation n'est donnée que pour la consultation. La reproduction n'est pas de droit et doit faire l'objet d'une demande et d'une autorisation formelles.
- La dérogation est subordonnée à l'existence d'une demande.
- Il s'agit d'une autorisation individuelle.
- La consultation s'opère dans les conditions définies par le service.

→ **Il s'agit d'une dérogation au régime général de communicabilité**

Accéder aux documents : refus (Code du patrimoine)

- Motivation du refus : article L. 213-5 du code du patrimoine :
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.
- Motifs de refus :
 - État matériel de conservation du document
 - Délai de communicabilité non échu

Accéder aux documents : refus (CRPA)

- Risque d'atteinte à l'exercice des activités régaliennes de l'État
 - Secret des délibérations du gouvernement et des autorités de l'exécutif
 - Secret de la défense nationale et de la politique extérieure
 - Sûreté de l'État et sécurité publique
 - Monnaie et crédit public
 - Déroulement des procédures engagées devant les juridictions

Accéder aux documents : refus (CRPA)

- Risque d'atteinte à des secrets protégés par la loi
 - Vie privée
 - Secret médical
 - Secret industriel et commercial
- Autres motifs :
 - Documents préparatoires (et non inachevés)
 - Documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique
- Cas particulier : archives publiques sous protocole

Que faire en cas de refus de communication ?

- Des recours sont possibles :
 - Devant la Commission d'accès aux documents administratifs, puis devant le Tribunal administratif
 - Directement devant le Tribunal administratif pour les documents n'entrant pas dans le champ de compétence de la CADA (conseil constitutionnel, accès aux origines, etc).

En pratique...

L'accès aux archives : la communicabilité

En pratique...

- Vérifier la conformité de la demande d'accès avec les dispositions suivantes :
 - Loi du 17 juillet 1978 (CRPA)
 - Document communicable ?
 - Régime d'accès particulier ?
 - Qualité du demandeur (s'agit-il de l'intéressé ?)
 - Loi du 6 janvier 1978 (CNIL)
 - La demande porte-t-elle atteinte à la protection des **données personnelles** ?
 - Loi de 2008 sur les archives (code du patrimoine)
 - Délais ?

L'accès aux archives : la communicabilité

En pratique...

- Comment communiquer ?
 - Distinguer les types de demandes :
 - Quel régime d'accès ?
 - Un délai ?
 - Un droit d'accès particulier pour la personne en elle-même (s'agit-il de l'intéressé) ?
 - Évaluer le risque
 - Ne pas hésiter à se donner le temps d'étudier la demande
 - Ne pas redouter une intervention de la CADA
 - Demander conseil

L'accès aux archives : la communicabilité

En pratique...

- Si on conclut à une incommunicabilité du document : faire remplir une demande d'accès par dérogation

L'accès aux archives : la communicabilité

En pratique...

La dérogation : parcours de la demande

