

Décision n° 2017-655 QPC

Article L. 213-4 du code du patrimoine

*Accès aux archives publiques émanant du Président de la République et
des membres du Gouvernement*

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2017

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| I. Dispositions législatives..... | 4 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 15 |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| I. Dispositions législatives | 4 |
| A. Dispositions contestées | 4 |
| 1. Code du patrimoine | 4 |
| - Article L. 213-4..... | 4 |
| B. Évolution des dispositions contestées | 4 |
| a. Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives..... | 4 |
| C. Autres dispositions législatives | 6 |
| 1. Code du patrimoine | 6 |
| - Article L. 211-1..... | 6 |
| - Article L. 211-2..... | 6 |
| - Article L. 211-4..... | 6 |
| - Article L. 211-5..... | 6 |
| - Article L. 212-1..... | 6 |
| - Article L.212-4..... | 7 |
| - Article L. 213-1..... | 7 |
| - Article L. 213-2..... | 7 |
| - Article L. 213-3..... | 8 |
| - Article L. 213-5..... | 8 |
| - Article L. 214-1..... | 9 |
| - Article L. 214-3..... | 9 |
| D. Code général de la propriété des personnes publiques | 9 |
| - Article L. 2112-1..... | 9 |
| E. Code des relations entre le public et l'administration. | 9 |
| - Article L. 311-9..... | 9 |
| - Article L. 342-1..... | 10 |
| F. Dispositions réglementaires | 10 |
| 1. Code du patrimoine | 10 |
| - Article R. 212-1..... | 10 |
| - Article R. 212-4..... | 10 |
| - Article R. 212-4-1..... | 11 |
| - Article R. 212-10..... | 11 |
| - Article R. 212-11..... | 11 |
| - Article R. 212-12..... | 11 |
| G. Rapport public | 12 |
| a. Guy Braibant, Les archives en France, Rapport au Premier ministre..... | 12 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 15 |
| A. Normes de référence | 15 |
| 1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | 15 |
| - Article 11..... | 15 |
| - Article 15..... | 15 |
| - Article 16..... | 15 |
| B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel | 16 |
| - Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008, Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel..... | 16 |
| 1. Le droit de demander compte à tout agent public | 16 |
| - Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986..... | 16 |
| - Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite..... | 17 |
| - Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005...17 | |

| | |
|--|-----------|
| - Décision n° 2011-641 DC du 08 décembre 2011, Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles | 17 |
| - Décision n° 2015-471 QPC du 29 mai 2015, Mme Nathalie K.-M. [Délibérations à scrutin secret du conseil municipal]..... | 18 |
| - Décision n° 2016-599 QPC du 02 décembre 2016, Mme Sandrine A. [Personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière]..... | 18 |
| 2. Le droit à la libre communication des pensées et opinions | 18 |
| - 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 | 18 |
| - Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication..... | 19 |
| - Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes]..... | 20 |
| 3. Le droit à un recours juridictionnel effectif..... | 20 |
| - Décision n° 2012-288 QPC du 17 janvier 2013, Consorts M. [Qualité pour agir en nullité d'un acte pour insanité d'esprit] | 20 |

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code du patrimoine

LIVRE II : ARCHIVES

TITRE Ier : RÉGIME GÉNÉRAL DES ARCHIVES

- **Article L. 213-4**

Modifié par loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, art. 17¹

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.

B. Évolution des dispositions contestées

a. Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Art. 1^{er}. — Les archives sont 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 de ces documents est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche.

- ¹ **Article 17**

Le chapitre III du titre Ier du livre II est ainsi rédigé :

« Chapitre III

« Régime de communication

« Art. L. 213-4

[réécriture complète]

Art. 3. — Les archives publiques sont :

1° Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics ;

2° Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;

3° Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

Les archives publiques, quel qu'en soit le possesseur, sont imprescriptibles.

Les conditions de leur conservation sont déterminées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 32 de la présente loi.

Art. 7. — Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :

1° Cent-cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;

2° Cent-vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;

3° Cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;

4° Cent ans à compter de la date du recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;

5° Soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. ²

² Voir le [Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.](#)

C. Autres dispositions législatives

1. Code du patrimoine

LIVRE II : ARCHIVES

TITRE Ier : RÉGIME GÉNÉRAL DES ARCHIVES

Chapitre 1er : Dispositions générales.

- **Article L. 211-1**

Modifié par LOI n°2016-925 du 7 juillet 2016 - art. 59

Les archives sont 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.

- **Article L. 211-2**

La conservation des archives est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche.

- **Article L. 211-4**

Modifié par LOI n°2016-925 du 7 juillet 2016 - art. 65 (V)

Les archives publiques sont :

1° Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public. Les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

2° Les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé ;

3° Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels et les registres de conventions notariées de pacte civil de solidarité.

NOTA :

Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, article 65-II : Les 1° et 3° du présent article s'appliquent à compter du 1er mai 2009.

- **Article L. 211-5**

Les archives privées sont l'ensemble des documents définis à l'article L. 211-1 qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 211-4.

Chapitre 2 : Collecte, conservation et protection

Section 1 : Archives publiques

Sous-section 1 : Dispositions générales.

- **Article L. 212-1**

Modifié par LOI n°2008-696 du 15 juillet 2008 - art. 5

Les archives publiques sont imprescriptibles.

Nul ne peut détenir sans droit ni titre des archives publiques.

Le propriétaire du document, l'administration des archives ou tout service public d'archives compétent peut engager une action en revendication d'archives publiques, une action en nullité de tout acte intervenu en méconnaissance du deuxième alinéa ou une action en restitution.

Les modalités d'application des dispositions qui précèdent sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

- **Article L.212-4**

Modifié par Ordonnance n°2017-27 du 12 janvier 2017 - art. 2

I.-Les archives publiques qui, à l'issue de la sélection prévue aux articles L. 212-2 et L. 212-3, sont destinées à être conservées sont versées dans un service public d'archives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine les cas où, par dérogation aux dispositions qui précèdent, l'administration des archives laisse le soin de la conservation des documents d'archives produits ou reçus par certaines administrations ou certains organismes aux services compétents de ces administrations ou organismes lorsqu'ils présentent des conditions satisfaisantes de conservation, de sécurité, de communication et d'accès des documents. Il fixe les conditions de la coopération entre l'administration des archives et ces administrations ou organismes.

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux archives des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales.

II.-La conservation des documents d'archives publiques procédant de l'activité des personnes visées à l'article L. 211-4 qui n'ont pas encore fait l'objet de la sélection prévue aux articles L. 212-2 et L. 212-3 est assurée par ces personnes sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives. Lesdites personnes peuvent, après en avoir fait la déclaration à l'administration des archives, déposer tout ou partie de ces documents auprès de personnes physiques ou morales agréées à cet effet par ladite administration. Le dépôt fait l'objet d'un contrat qui prévoit les conditions de sécurité et de conservation des documents déposés ainsi que les modalités de leur communication et de leur accès, du contrôle de ces documents par l'administration des archives et de leur restitution au déposant à l'issue du contrat. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de la déclaration préalable ainsi que les conditions d'octroi et de retrait de l'agrément des dépositaires, et précise le contenu des clauses devant figurer dans les contrats de dépôt.

Les données de santé à caractère personnel recueillies à l'occasion d'activités de prévention, de diagnostic, de soins ou de suivi social et médico-social procédant de l'activité des personnes visées à l'article L. 211-4 qui n'ont pas encore fait l'objet de la sélection prévue à l'article L. 212-3 peuvent être confiées, après en avoir fait la déclaration à l'administration des archives, à des personnes physiques ou morales titulaires de l'agrément ou du certificat de conformité prévus à cet effet à l'article L. 1111-8 du code de la santé publique.

III.-Le II s'applique au dépôt des archives publiques qui ne sont pas soumises à l'obligation de versement dans un service public d'archives.

- **Article L. 213-1**

Les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2, 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.

- **Article L. 213-2**

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 213-1 :

I. — Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de :

1° Vingt-cinq ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier :

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 comportements d'ordre privé mentionnées aux 4° et 5° ;

b) Pour les documents mentionnés au 1° du I de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception des documents produits dans le cadre d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées lorsque ces documents entrent, du fait de leur contenu, dans le champ d'application des 3° ou 4° du présent I ;

2° Vingt-cinq ans à compter de la date du 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 cent vingt ans à compter de la date de naissance de la personne en cause ;

3° Cinquante 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'Etat dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, à l'exception des documents mentionnés aux 4° et 5°. 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 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 ;

4° Soixante-quinze ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de vingt-cinq 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 comportements d'ordre privé ;
- 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 et répertoires des officiers publics ou ministériels ;
- e) Pour les registres de naissance et de mariage de l'état civil, à compter de leur clôture ;

5° Cent ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du 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 de personnes nommément désignées ou facilement identifiables. Il en est de même pour les documents relatifs aux enquêtes réalisées 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.

II. — Ne peuvent être consultées 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.

- **Article L. 213-3**

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. Sous réserve, en ce qui concerne les minutes et répertoires des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, 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.

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.

III.- L'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable aux procédures d'ouverture anticipée des archives publiques prévues aux I et II du présent article.

- **Article L. 213-5**

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.

Chapitre 4 : Dispositions pénales.

- **Article L. 214-1**

Toute infraction aux dispositions de l'article L. 211-3 est passible des peines prévues aux articles 226-13 et 226-31 du code pénal.

- **Article L. 214-3**

Modifié par LOI n°2008-696 du 15 juillet 2008 - art. 19

Sans préjudice de l'application des articles 322-2, 432-15, 432-16 et 433-4 du code pénal, le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, de détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives ou de les détruire sans accord préalable de l'administration des archives est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Est puni des mêmes peines le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, d'avoir laissé détruire, détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives sans accord préalable de l'administration des archives.

Lorsque les faits prévus aux premier et deuxième alinéas sont commis par négligence dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, les peines sont d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

La tentative des délits prévus au premier alinéa et le fait, pour la personne visée au deuxième alinéa, d'avoir laissé commettre une telle tentative sont punis des mêmes peines.

D. Code général de la propriété des personnes publiques

DEUXIÈME PARTIE : GESTION

LIVRE Ier : BIENS RELEVANT DU DOMAINE PUBLIC

TITRE Ier : CONSISTANCE DU DOMAINE PUBLIC

Chapitre II : Domaine public mobilier.

- **Article L. 2112-1**

Modifié par Ordonnance n°2017-1117 du 29 juin 2017 - art. 2

Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, notamment :

1° Un exemplaire identifié de chacun des documents dont le dépôt est prescrit aux fins de constitution d'une mémoire nationale par l'article L. 131-2 du code du patrimoine ;

2° Les archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine ;

3° Les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, dation ou legs ;

(...)

E. Code des relations entre le public et l'administration.

Livre III : L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Titre Ier : LE DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Chapitre Ier : Communication des documents administratifs

Section 2 : Modalités du droit à communication

- **Article L. 311-9**

L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;

3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;

4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6.

Livre III : L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Titre IV : LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Chapitre II : Attributions de la Commission d'accès aux documents administratifs

- **Article L. 342-1**

Modifié par LOI n°2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 13

La Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux

F. Dispositions réglementaires

1. Code du patrimoine

LIVRE II : ARCHIVES

TITRE Ier : RÉGIME GÉNÉRAL DES ARCHIVES

Chapitre II : Collecte, conservation et protection

Section 1 : Archives publiques

Sous-section 1 : Dispositions générales

- **Article R. 212-1**

Créé par Décret n° 2011-574 du 24 mai 2011 - art.

Le service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines au ministère de la culture exerce toutes les attributions confiées à l'administration des archives par le présent code, à l'exception de celles qui concernent les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense, ainsi que des services et établissements qui en dépendent ou y sont rattachés.

- **Article R. 212-4**

Créé par Décret n° 2011-574 du 24 mai 2011 - art.

Le contrôle scientifique et technique mentionné à l'article R. 212-3 est exercé sur pièces ou sur place par :

- 1° Le service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines dans son champ de compétences ;
- 2° Les membres du service de l'inspection des patrimoines pour l'ensemble des services et organismes ;
- 3° Les chefs des missions des archives et les autres personnels scientifiques et de documentation mis à disposition des services centraux de l'Etat ou des établissements publics nationaux, dans leur ressort ;
- 4° Les directeurs des services départementaux d'archives et agents de l'Etat mis à disposition des collectivités territoriales dans la limite de leurs circonscriptions géographiques, sauf en ce qui concerne les services d'archives dont ils ont la direction. En cas de vacance temporaire des fonctions de directeur d'un service départemental d'archives, le contrôle scientifique et technique dans sa circonscription géographique peut être exercé par un agent de l'Etat mis à disposition d'un autre département, désigné par le ministre chargé de la culture.

- **Article R. 212-4-1**

Un service public d'archives a pour missions de collecter, de conserver, d'évaluer, d'organiser, de décrire, de communiquer, de mettre en valeur et de diffuser des archives publiques conformément au I de l'article L. 212-4 et aux articles L. 212-6, L. 212-6-1, L. 212-8, L. 212-11, L. 212-12, R. 212-5, R. 212-6 et R. 212-8.

Paragraphe 2 : Collecte et conservation des archives publiques

- **Article R. 212-10**

Sont considérés comme archives courantes les documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus.

La conservation des archives courantes incombe, sous le contrôle de la personne chargée du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives, aux services, établissements et organismes qui les ont produites ou reçues. Ceux-ci peuvent les déposer dans les conditions prévues aux articles R. 212-19 à R. 212-31.

- **Article R. 212-11**

Sont considérés comme archives intermédiaires les documents qui :

- 1° Ont cessé d'être considérés comme archives courantes ;
- 2° Ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de sélection et d'élimination conformément aux dispositions de l'article R. 212-14.

La conservation des archives intermédiaires peut être assurée dans des dépôts spéciaux, dits dépôts de préarchivage, placés sous le contrôle de la personne chargée du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives.

A défaut de préarchivage, les archives intermédiaires sont soit conservées dans les locaux de leur service, établissement ou organisme d'origine, sous le contrôle de la personne chargée du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives, soit déposées dans les conditions prévues aux articles R. 212-19 à R. 212-31.

- **Article R. 212-12**

Sont considérés comme archives définitives les documents qui ont subi les sélections et éliminations définies aux articles R. 212-13 et R. 212-14 et qui sont à conserver sans limitation de durée.

La conservation des archives définitives est assurée dans les dépôts d'archives relevant du service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines ou placés sous le contrôle de la personne chargée du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives. Toutefois, les services centraux des administrations publiques, les établissements publics, les autres personnes morales de droit public et les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public ou d'une mission de service public peuvent bénéficier de la dérogation à l'obligation de versement dans un dépôt d'archives prévue au I de l'article L. 212-4. Celle-ci est subordonnée à la signature d'une convention entre l'administration des archives et le service ou l'organisme intéressé, qui prévoit les conditions de gestion, de conservation et de communication au public des archives, les prescriptions scientifiques et techniques du service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines qui s'y appliquent et l'emploi d'une personne responsable qualifiée en archivistique.

G. Rapport public

a. Guy Braibant, *Les archives en France, Rapport au Premier ministre.*

la Documentation française. 1996, 282 p. (extraits p. 15-17)

Chapitre I

Les archives des autorités politiques

Les archives des autorités politiques

Le statut des archives politiques publiques doit être consolidé et réformé.

Les archives produites par les autorités politiques (Président de la République, membres du Gouvernement ou exécutifs locaux) et par leurs cabinets dans l'exercice de leurs fonctions publiques ont un caractère public, au même titre que celles des responsables de l'administration, de l'armée et de la diplomatie.

Cette qualification ressort clairement de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1979, selon lequel : «*Les archives publiques sont : 1°) les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics.*». Il est évident qu'entrent dans cette catégorie les documents «*produits ou reçus.*», selon l'article 1^{er} de la même loi qui donne une définition générale des «*archives.*», par les plus hauts responsables de ces personnes morales.

La réaffirmation permanente de ce principe, qui remonte à l'Ancien Régime, ne saurait toutefois masquer les difficultés de son application.

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.

La période récente s'est toutefois caractérisée par un indéniable progrès, du moins pour les archives du Président de la République, des membres du Gouvernement et de leurs cabinets. Depuis une vingtaine d'années, la plus grande partie des autorités concernées déposent leurs archives dans le cadre de «*protocoles de remise.*». Inaugurée par le Président Giscard d'Estaing, cette formule a été mise au point sous la présidence de François Mitterrand et étendue aux membres du gouvernement. Depuis 1984 ils reçoivent à chaque changement de gouvernement des instructions écrites du directeur de cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement les invitant à déposer leurs archives aux Archives nationales dans le cadre de protocoles de remise. Les dossiers des sept premiers ministres et de la grande majorité des membres des gouvernements qui se sont succédé depuis 1981 ont ainsi été recueillis.

Les progrès obtenus par la direction des Archives de France reposent en grande partie sur les avantages que ces « protocoles de remise » consentent à la personnalité versante. Celle-ci dispose ainsi de la maîtrise totale de l'accès aux documents pendant un délai allant de 30 à 60 ans : elle peut y accéder elle-même sans aucune restriction et toute autre communication, y compris à son successeur, est soumise à son autorisation écrite. À l'expiration de ce délai, les documents tombent dans le droit commun des archives publiques.

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.

Force est cependant de constater que les « protocoles de remise » se situent en marge de la loi du 3 janvier 1979, dont aucune disposition n'autorise l'octroi aux hommes d'État de tels privilèges pour l'accès aux archives publiques qu'ils ont produites.

En outre, ils ne permettent pas aux successeurs de la personnalité intéressée de s'opposer à des communications qui pourraient être dommageables pour les intérêts publics dont ils ont la charge.

Enfin, en confiant à cette personnalité, ou aux mandataires qu'elle a désignés, l'exclusivité du contrôle de l'accès à ses archives, ils favorisent le développement de recherches hagiographiques ou la fermeture aux historiens et aux chercheurs de documents importants.

Une modification de la loi du 3 janvier 1979 est donc indispensable, pour donner un fondement juridique aux « protocoles de remise » et pour les encadrer par un régime conforme à l'intérêt public.

Une telle réforme législative devrait reposer sur la maîtrise de l'accès par la personnalité versante pendant le délai au cours duquel les documents en question ne sont pas normalement communicables.

Si la personnalité versante doit pouvoir conserver pour elle-même un accès libre aux archives qu'elle a produites et en refuser la communication à des tiers, on peut toutefois s'interroger sur l'opportunité et sur la légitimité de lui laisser une entière faculté d'en autoriser la communication.

Dès lors que celle-ci est en effet susceptible de porter atteinte à un intérêt public, il devrait y avoir une formule de double clé, le successeur, ou bien un collège de personnes indépendantes, disposant du pouvoir de s'opposer à la communication ou au contraire de l'autoriser, avec toutefois l'accord de la personnalité versante qui peut craindre une exploitation politique de ses archives. Ainsi seraient conciliées les prérogatives légitimes de l'intéressé et la sauvegarde de la continuité de l'État.

Les archives des autorités politiques seraient ainsi considérées comme des archives publiques soumises à un statut particulier. La loi devrait préciser que ce régime ne concerne que les seuls documents d'archives publiques et non les documents d'archives privées ou personnelles, liés notamment à l'activité de la personnalité dans le cadre d'un parti politique ou de campagnes électorales, qui pourraient être déposés simultanément, si l'intéressé souhaite que tous les documents le concernant soient rassemblés en un même lieu, à l'image des fondations présidentielles américaines. Ceux-ci doivent évidemment demeurer dans le droit commun des archives privées et font d'ailleurs déjà l'objet de stipulations spécifiques dans les actuels protocoles de remise.

La distinction entre les documents d'archives privées et publiques, qui est communément admise à l'étranger, n'est pas toujours aisée car ils sont souvent mêlés dans un même fonds.

Les textes devraient préciser l'étendue du versement et la situation des membres de cabinet. La notion de personne versante doit correspondre à la seule autorité politique, dont les prérogatives doivent s'étendre aux archives de ses collaborateurs. La personne versante conserverait ainsi, comme c'est le cas actuellement, directement ou par l'intermédiaire de mandataires, la maîtrise de l'accès à l'ensemble des archives de son cabinet.

Le protocole de remise autorise les membres de cabinet à accéder librement à la partie des archives liée à leur propre activité. Cet accès est personnel et il ne leur permet pas d'en contrôler la communication à des tiers. Il pourrait être soumis, si la personne versante l'exigeait, à son autorisation.

Ces formules ne concerneraient, bien entendu, que les élus politiques, et non les fonctionnaires, quels que soient leur rang et leur rôle. Ces derniers doivent être soumis aux principes énoncés pour les agents du ministère des Affaires étrangères dans le rapport de présentation d'une ordonnance du 18 août 1833, toujours en vigueur : *« Ces fonctionnaires ne sont point possesseurs personnels, mais seulement dépositaires momentanés des diverses pièces qu'ils écrivent ou qu'ils reçoivent à raison du caractère public dont ils sont revêtus. Leur mission terminée, ils perdent tout droit sur le dépôt qui leur était confié par l'État... »*

Il serait utile d'inscrire ces principes dans la loi afin de les rappeler à tous les fonctionnaires.

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 11**

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 à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

- **Article 15**

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008, Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel**

(...)

6. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'ensemble des dispositions du titre VII de la Constitution que le constituant a entendu garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel ;

7. Considérant, d'une part, **qu'en permettant la libre consultation des archives qui procèdent de l'activité du Conseil constitutionnel à l'expiration d'un délai de 25 ans, l'article 1er de la loi organique ne porte pas atteinte à l'indépendance du Conseil constitutionnel ;**

8. Considérant, d'autre part, que les articles L. 212-2 et L. 212-3 du code du patrimoine exigent, pour fixer la liste des documents à éliminer, un « accord » entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives ; que le I de l'article L. 213-3 prévoit que l'autorisation de consulter des documents d'archives publiques avant l'expiration du délai de 25 ans est délivrée par l'administration des archives « après accord de l'autorité dont émanent les documents » ; qu'un dispositif identique est prévu au II du même article pour l'ouverture anticipée des fonds ; que ces dispositions, qui exigent dans chaque cas un accord du Conseil constitutionnel, ne portent atteinte ni à l'indépendance de celui-ci, ni au principe de la séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

9. Considérant, enfin, que **le II de l'article L. 212-4 prévoit que la conservation des documents d'archives publiques non encore sélectionnés est assurée « sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives » ; que ce contrôle, qui ne confère pas à cette administration de pouvoir de décision, a pour objet d'assister le Conseil constitutionnel dans la protection et la conservation de ses archives ;** que, dès lors, il ne porte atteinte ni à l'indépendance de ce dernier, ni au principe de la séparation des pouvoirs ;

10. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 55 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, prise sur le fondement de l'article 63 précité de la Constitution : « Les modalités d'application de la présente ordonnance pourront être déterminées par décret en conseil des ministres, après consultation du Conseil constitutionnel et avis du Conseil d'État » ;

11. Considérant que les renvois à un décret en Conseil d'État, opérés par le dernier alinéa de l'article L. 212-1 pour préciser l'action en revendication d'archives publiques, par le I de l'article L. 212-4 pour fixer les conditions de versement des archives publiques sélectionnées, par le II de l'article L. 212-4 pour le dépôt des archives non sélectionnées et par l'article L. 214-10 pour fixer les conditions d'interdiction d'accès aux locaux d'archives pour les personnes ayant commis des faits susceptibles d'entraîner une condamnation pénale, constituent des modalités d'application du nouvel article 58 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; que, par suite, conformément à l'article 55 de la même ordonnance, les décrets en Conseil d'État applicables aux archives du Conseil constitutionnel devront donner lieu à une consultation du Conseil constitutionnel et à une délibération du conseil des ministres ;

1. Le droit de demander compte à tout agent public

- **Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986**

. En ce qui concerne l'article 30 :

34. Considérant que cet article est ainsi conçu : "Les crédits qui ont été mis, à compter de la promulgation de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, et qui seront mis, à compter de la promulgation de la présente loi, à la disposition des questeurs du Conseil de Paris et du conseil régional d'Ile-de-France, dans les conditions prévues à l'article 9 du décret-loi du 21 avril 1939, sont réputés avoir été soumis aux règles de gestion et de contrôle fixées dans ce dernier texte, nonobstant l'article 34 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, et continueront à être soumis aux mêmes règles." ;

35. Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires que ces dispositions ont pour objet de rendre rétroactivement applicables aux questeurs du Conseil de Paris et du conseil régional d'Ile-de-France, nonobstant son abrogation résultant de l'article 34 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, l'article 9 du décret du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine aux termes duquel : "Les crédits afférents aux frais de représentation, de déplacement et de délégation du conseil municipal et du conseil général sont gérés par les bureaux des deux assemblées et sous leur contrôle." ;

36. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent, d'une part, que l'article 30 n'est pas au nombre des dispositions susceptibles de figurer dans un texte ayant le caractère de loi de finances et, d'autre part, qu'il est contraire à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui proclame : "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration." ;

37. Considérant que l'article 30 de la loi est sans aucun rapport avec la détermination des ressources et des charges de l'État ; qu'il n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; qu'il n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal ; qu'ainsi son objet est étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 ; que, dès lors, **sans qu'il soit même besoin d'examiner le moyen tiré de la violation de l'article 15 de la Déclaration des Droits de 1789**, l'article 30 doit être déclaré non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite**

- SUR LE GRIEF TIRE DE LA MECONNAISSANCE DE L'ARTICLE 15 DE LA DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN :

52. Considérant que les requérants soutiennent que l'article 20, en interdisant aux membres de la commission de contrôle prévue par l'article 17 de recevoir, pendant la durée de leur mandat et dans les cinq ans qui suivent l'expiration de celui-ci, toute rétribution de la part d'un fonds d'épargne retraite, d'un prestataire de services d'investissement gérant par délégation des actifs d'un fonds ou de toute société exerçant sur le fonds ou le prestataire un contrôle exclusif, méconnaît l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont le respect supposerait que " l'ensemble des fonctionnaires et agents qui participent à l'instruction des demandes d'agrément et au contrôle des fonds d'épargne retraite ainsi que ceux qui, par délégation des ministres concernés, prennent la décision d'agrément, ne puissent pendant un délai qui pourrait également être de cinq ans, recevoir de rétribution d'un fonds d'épargne retraite " ;

53. Considérant que l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration " ; que la disposition que les auteurs de la saisine appellent de leurs vœux est sans rapport avec l'application de ce principe ; que dès lors le moyen invoqué est inopérant ;

54. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

- **Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005**

- SUR LES NORMES APPLICABLES À LA LOI PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " ; que son article 15 dispose que : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration " ; **qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les charges de l'Etat doivent être présentées de façon sincère ;**

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances " s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

- **Décision n° 2011-641 DC du 08 décembre 2011, Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles**

. En ce qui concerne les articles 39 et 46 :

5. Considérant que l'article 39 de la loi déferée, qui donne une nouvelle rédaction de l'article L. 211-2 du code des juridictions financières, a pour objet d'étendre le champ des organismes soumis au régime de l'apurement administratif de leurs comptes ; qu'en particulier, l'apurement administratif est étendu, à compter de 2013, aux comptes des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 5 000 habitants ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs ; que la même procédure est étendue aux comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 3 500 et 5 000 habitants pour l'exercice 2012 et 10 000 habitants pour les exercices ultérieurs et dont le montant des recettes ordinaires est inférieur à deux millions d'euros pour l'exercice 2012 et cinq millions pour les exercices ultérieurs ;

6. Considérant que l'article 46 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article L. 212-1 du même code ; que le premier alinéa de cet article limite à vingt le nombre des chambres régionales des comptes et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer leur siège et leur ressort ;

7. Considérant que, selon les requérants, le relèvement des seuils permettant l'apurement administratif des comptes et la diminution du nombre de chambres régionales des comptes aboutiront à une atténuation significative du contrôle de celles-ci sur les comptes publics des collectivités territoriales et des organes qui en émanent ; que les citoyens seraient ainsi privés de leur droit fondamental de demander des comptes aux agents publics en méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789 ; qu'en outre, le législateur serait resté en deçà de sa compétence en renvoyant au Gouvernement le soin de fixer le nombre minimal de chambres régionales des comptes ;

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ; qu'en transférant, des chambres régionales des comptes aux autorités administratives de l'État, la compétence pour l'apurement de certains comptes publics, le législateur n'a pas méconnu cette disposition ;

- **Décision n° 2015-471 QPC du 29 mai 2015, Mme Nathalie K.-M. [Délibérations à scrutin secret du conseil municipal]**

7. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ;

8. Considérant que les dispositions contestées sont relatives aux modalités du processus de vote au sein des conseils municipaux ; 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** ; que, par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées seraient contraires à l'article 15 de la Déclaration de 1789 est inopérant ;

- **Décision n° 2016-599 QPC du 02 décembre 2016, Mme Sandrine A. [Personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière]**

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789 :

11. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

12. Compte tenu des contrôles ou des obligations politiques, administratives ou pénales pesant par ailleurs sur **les membres du Gouvernement et les élus locaux pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le législateur n'a pas méconnu l'article 15 de la Déclaration de 1789** en les exemptant, sauf dans les cas prévus à l'article L. 312-2 du même code, des poursuites devant cette cour pour manquements aux règles des finances publiques.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, à l'exception des m et n de son paragraphe II, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

2. Le droit à la libre communication des pensées et opinions

- **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**

Sur les dispositions du titre II de la loi relatives au pluralisme :

35. Considérant que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce : "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" ;

36. Considérant que le principe ainsi proclamé ne s'oppose point à ce que le législateur, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", édicte des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ;

37. Considérant que, cependant, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ;

38. Considérant que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale auquel sont consacrées les dispositions du titre II de la loi est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché ;

39. Considérant que, dans leur principe, la recherche, le maintien et le développement du pluralisme de la presse nationale, régionale, départementale ou locale sont conformes à la Constitution ; qu'il convient d'examiner si les modalités de mise en oeuvre de ce principe le sont également ;

- **Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication**

SUR LE PLURALISME DANS LES SERVICES DE COMMUNICATION DIFFUSES PAR VOIE HERTZIENNE TERRESTRE OU PAR SATELLITE :

10. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que les dispositions de la loi destinées à garantir le pluralisme de la communication audiovisuelle et plus généralement le pluralisme de la communication sont imprécises quant à leur contenu et plus encore insuffisantes quant à leur domaine d'intervention ; que le fait pour le législateur de ne pas édicter de règles visant à limiter la "concentration multimédia" est d'autant plus grave qu'il s'agit là de la préservation d'un objectif de valeur constitutionnelle et qu'il serait difficile, en la matière, de remettre en cause dans l'avenir des situations existantes intéressant une liberté publique qui auraient été légalement acquises ; qu'en outre, les dispositions relatives au pluralisme dans le domaine de la communication audiovisuelle sont insuffisantes ou inopérantes ; qu'il en va ainsi de l'article 39 qui n'édicte de limitation en matière de participation au capital d'une société privée titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne qu'au sein d'une même société et qui ne fait pas obstacle à ce qu'une même personne puisse devenir actionnaire, à concurrence de 25 pour cent, dans de nombreuses sociétés ; que l'article 41 est tout aussi inopérant car il permet à un même opérateur, à la condition de créer ou d'acquérir des chaînes de télévision dans des zones différentes, de disposer en fait d'une couverture nationale ; que, par ailleurs, le pluralisme est menacé par le transfert de la société nationale de programme T.F.1. au secteur privé ;

11. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ;

12. Considérant que l'article 1er de la loi, qui dispose que la liberté de l'exploitation et de l'utilisation des services de télécommunication peut être limitée dans la mesure requise par la sauvegarde de l'expression pluraliste des courants d'opinion, de même que l'article 3, qui institue une Commission nationale de la communication et des libertés chargée en particulier de favoriser l'expression pluraliste des courants d'opinion, sont conformes à la Constitution ; qu'il convient d'examiner si les modalités de mise en oeuvre des principes énoncés par les articles 1er et 3 de la loi le sont également ; que cette mise en oeuvre repose, pour partie, sur des

règles posées par la loi et qui sont directement applicables, pour partie, sur des règles qui seront précisées par décret et dont l'application effective dépendra de l'intervention de la Commission nationale de la communication et des libertés, selon des modalités qui diffèrent suivant qu'il s'agit du secteur public ou du secteur privé ;

- **Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes]**

5. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre l'incitation et la provocation au terrorisme sur les services de communication au public en ligne, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, 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.

3. Le droit à un recours juridictionnel effectif

- **Décision n° 2012-288 QPC du 17 janvier 2013, Consorts M. [Qualité pour agir en nullité d'un acte pour insanité d'esprit]**

2. Considérant que, selon les requérants, en limitant les cas dans lesquels les héritiers peuvent demander la nullité d'un acte pour insanité d'esprit du défunt, ces dispositions portent atteinte au droit à un recours effectif ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer les règles relatives à la capacité des personnes et aux successions et de fixer les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que cet article lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés que la Constitution garantit ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 414-1 du code civil : « Pour faire un acte valable, il faut être sain d'esprit. C'est à ceux qui agissent en nullité pour cette cause de prouver l'existence d'un trouble mental au moment de l'acte » ; que les dispositions de l'article 414-2 du même code désignent les personnes qui ont qualité pour agir sur ce fondement ; que le premier alinéa réserve cette qualité à l'intéressé, de son vivant ; que les deuxième à cinquième alinéas fixent les cas dans lesquels, après le décès de ce dernier, les actes autres que la donation entre vifs et le testament peuvent être attaqués par les héritiers ;

6. Considérant, en premier lieu, que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer un équilibre entre, d'une part, les intérêts des héritiers et, d'autre part, la sécurité des actes conclus par le défunt et en particulier des transactions ; qu'il a également entendu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, éviter les difficultés liées à l'administration de la preuve de l'état mental d'une personne décédée ;

7. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées réservent aux héritiers la qualité pour agir en nullité pour insanité d'esprit dans le cas où l'acte « porte en lui-même la preuve d'un trouble mental », si l'intéressé était placé sous sauvegarde de justice lors de la conclusion de l'acte litigieux ou si une action a été introduite avant le décès de l'auteur de l'acte aux fins d'ouverture d'une curatelle ou d'une tutelle ou si effet a été donné au mandat de protection future ; que, par ces dispositions, le législateur a précisément fixé la portée des limites au droit des héritiers d'agir en nullité d'un acte juridique pour cause d'insanité d'esprit conclu par le défunt ; que ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice, par les héritiers, des actions en nullité qui seraient fondées sur les règles du droit commun des contrats ; qu'elles ne font ainsi pas obstacle à ce que des actes passés au moyen de violences, de fraudes ou d'abus de faiblesse puissent être annulés ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en adoptant les dispositions contestées le législateur a, dans l'exercice de sa compétence, apporté au droit d'agir des héritiers des limitations justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées au regard de ces objectifs ;

