

2221 Précisions sur la définition d'archives publiques

Après les archives du général de Gaulle, une nouvelle décision vient préciser la notion d'archive publique, en l'appliquant, cette fois, à celles du maréchal Pétain. Ainsi, par un arrêt du 24 novembre 2015, la cour d'appel de Paris a jugé que divers documents, annotés par le chef du gouvernement de Vichy, constituent bien des archives publiques, quand bien même, pour l'un des documents, celui-ci n'avait pas été rédigé par le maréchal Pétain, qui s'était contenté d'en surligner ou d'en cocher certains passages.

CA Paris, 24 nov. 2015, n° 14/09606, SARL La librairie Jean-Claude Vrain c/ État français, ministère de la Culture

NOTE

Aux termes de l'article L. 211-1 du Code du patrimoine, « les archives sont l'ensemble des documents, 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 ». Les archives publiques sont, quant à elles, composées des « documents qui procèdent de l'activité, dans le cadre de leur mission de service public, de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ou des personnes de droit privé chargées d'une telle mission » et des minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels (C. patr., art. L. 211-4), les actes des assemblées parlementaires faisant l'objet d'un régime spécifique auquel renvoie le code. Enfin, les archives privées sont l'ensemble des documents visés par l'article L. 211-1 précité ne constituant pas des archives publiques au sens de l'article L. 211-4 (C. patr., art. L. 211-5).

Ces archives publiques sont soumises à une double protection résultant des dispositions, d'une part, du Code du patrimoine, dont l'article L. 212-1 dispose qu'elles sont imprescriptibles, que nul ne peut les détenir sans droit ni titre et que « 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 » et, d'autre part, du Code général de la propriété des personnes publiques, aux termes duquel elles appartiennent au domaine public mobilier (CGPPP, art. L. 2112-1 2°) et sont, à ce titre, inaliénables et imprescriptibles. Le Conseil d'État rappelle à cet égard que les archives publiques « sont inaliénables et imprescriptibles et peuvent faire l'objet d'une revendication perpétuelle par l'État » (CE, 9 nov. 2011, n° 331500, Min. Défense c/ Murat de Chasseloup-Laubat : JurisData n° 2011-024496 ; Rec. CE 2011, tables p. 922 ; JCP A 2012, 2325, chron. Chamard-Heim ; Dr. adm. 2012, comm. 12, note Simon Gilbert).

L'arrêt commenté porte sur cinq documents émanant du maréchal Pétain, à savoir :

- (i) un tapuscrit du discours radiophonique du maréchal Pétain le 30 octobre 1940, justifiant notamment la décision de collaborer avec l'Allemagne ;
- (ii) un brouillon de communiqué de presse consécutif à l'entrevue de Montoire, écrit sous la dictée du maréchal Pétain et décrivant notamment l'ambiance de cette entrevue ;
- (iii) une note manuscrite du maréchal Pétain sur les suites de cette entrevue, dont la cour rappelle qu'elle comprend les annota-

tions suivantes : « le gouvernement a accepté de collaborer [...] Envisager un plan d'ensemble pour construire l'Europe de demain [...] » ;

– (iv) un brouillon dactylographié et annoté du discours du maréchal Pétain du 8 juillet 1940 portant des annotations de sa main ;

– (v) et une transcription de l'appel du général de Gaulle du 18 juin 1940, sur laquelle certains paragraphes étaient cochés et soulignés au crayon par le maréchal Pétain.

Saisi d'une demande de restitution de ces documents formée par l'État, le tribunal de grande instance de Paris (TGI Paris, 3 avr. 2014, n° 12/14221) a considéré que seuls les quatre premiers documents constituent des archives publiques et a fait droit aux demandes de l'État les concernant. Sur appel des deux parties de première instance – l'État en tant qu'il avait été débouté d'une partie de sa demande et la librairie s'estimant propriétaire légitime de l'ensemble –, la cour d'appel de Paris a finalement considéré que les cinq documents constituent bien des archives publiques et a, par conséquent, ordonné la restitution de la transcription de l'appel du 18 juin, confirmant le jugement pour le reste.

On appellera ici que la compétence du juge judiciaire en matière de restitution d'archives a été posée par le Tribunal des conflits, qui a jugé que « si les archives publiques appartiennent au domaine public et sont régies par les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, reconnus antérieurement par une jurisprudence établie, et désormais consacrés par les dispositions ci-dessus rappelées, l'action en revendication de telles archives, introduite par une personne de droit public à l'encontre d'une personne de droit privé en possession de laquelle se trouvent ces documents, relève de la compétence du juge judiciaire, sous réserve d'une éventuelle question préjudicielle posée au juge administratif en cas de difficulté sérieuse portant sur la détermination du caractère public des dites archives » (T. confl., 9 juill. 2012, n° 3857, Ministre de la Défense c/ Murat de Chasseloup-Laubat : JurisData n° 2012-015661 ; JCP A 2012, act. 511 ; JCP A 2013, 2125 ; Dr adm. 2012, comm. 90, note F. Melleray ; AJDA 2013, p. 1525, note N. Ach). Si cette décision réserve, classiquement, la possibilité d'une question préjudicielle au juge administratif, la doctrine rappelle – et la présente affaire l'illustre encore davantage – qu'« en pratique, le juge judiciaire, saisi en premier lieu de l'action en revendication, s'est attribué l'entière compétence en s'abstenant de saisir la juridiction administrative » (Sophie Monnier, note sous TGI Paris, 20 nov. 2013, n° 12/06156, JCP A 2014, 2035). Cette situation ne va pourtant pas de soi : là où la propriété publique constitue l'une des conditions de la domanialité publique – le juge judiciaire pouvant être interrogé par son homologue administratif devant trancher la question de la domanialité publique d'un bien, afin d'en déterminer préalablement l'appartenance à une personne publique –, il n'en est pas de même s'agissant du régime des archives publiques (ce qui conduit certains auteurs à envisager de prévoir une

exception à la compétence du juge judiciaire lorsqu'est en cause la question de savoir si des documents sont des archives publiques – V. F. Melleray, note précitée sur *T. confl.*, 9 juill. 2012). En effet, ici, c'est surtout la qualification d'archive publique qui conditionne la propriété publique du document, de sorte qu'il peut paraître curieux qu'une grande partie de la définition de cette notion émane des juridictions judiciaires. C'est certainement ce qui a conduit la cour d'appel de Paris, dans une autre affaire portant sur des documents du général de Gaulle rédigés entre 1940 et 1942, à renvoyer la question de leur appartenance au domaine public à la juridiction administrative (V. *CA Paris*, 15 mai 2015, n° 13/23875).

Dans l'arrêt commenté, la cour devait d'abord répondre à la question de savoir si les documents en cause constituent le produit de l'activité de l'État. À cette question, la cour répond, d'une part, que le Gouvernement de Vichy participe de la continuité de l'État français entre juin 1940 et la Libération, nonobstant la circonstance que les actes émanant de ce gouvernement aient été annulés par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, ce qui s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence. Ainsi, le Conseil d'État a déjà admis la continuité de l'État français durant la seconde guerre mondiale a plusieurs reprises (cf. *CE, ass.*, 12 avr. 2002, n° 238689, Papon : *JurisData* n° 2002-063674 ; *Rec. CE* 2002, p. 139 ; *AJDA* 2002, p. 423, *chron. M. Guyomar et P. Collin* ; *RFD adm.* 2002, p. 582, *concl. S. Boissard et CE, avis, ass.*, 16 févr. 2009, n° 315499, Hoffman-Glemane : *JurisData* n° 2009-074967 ; *Rec. CE* 2009, p. 43, *concl. F. Lenica* ; *Dr. adm.* 2009, *comm.* 60, note F. Melleray ; *JCP A* 2009, 1074, note J.-P. Markus ; *Dr. adm.* 2009, *comm.* 60, note F. Melleray ; *RFD adm.* 2009, p. 316, *concl.* ; *RFD adm.* 2009, p. 525, note B. Delaunay ; *RFD adm.* p. 536, note P. Roche). Dans le même sens, s'agissant là encore d'archives mais, cette fois, du général de Gaulle, le tribunal de grande instance de Paris a jugé que « ces actes constituent des actes de gouvernement, quand bien même existait par ailleurs l'État français de Vichy », rappelant ainsi la coexistence de deux gouvernements (*TGI Paris*, 20 nov. 2013, n° 12/06156, *JCP A* 2014, 2035, note S. Monnier – particulièrement détaillée sur cette question – ; *AJDA* 2014, p. 226, note O. Agnus – étant souligné que cette décision a fait l'objet d'un appel, dans le cadre duquel la cour d'appel de Paris a décidé de surseoir à statuer en attendant que la juridiction administrative se prononce sur l'appartenance des documents litigieux au domaine public, la question étant notamment de qualifier la France libre au regard de cette problématique, en particulier pour la période correspondant aux premières années de la guerre – V. *CA Paris*, 15 mai 2015, *préc.*). D'autre part, bien que non publics, la cour relève que ces documents émanent d'un homme public dans l'exercice de ses fonctions publiques de chef de l'État Français. À cet égard, la cour souligne qu'« ils relèvent ainsi que l'écrit M. Denis Peshanski, directeur de recherche au CNRS, dans son attestation du 23 juin 2015 'du processus décisionnel d'un personnage public dans le cadre de son activité de personnage public' dont les pensées et réflexions sont le fait non pas d'une personne privée, simple spectateur de la vie politique de son pays, mais de l'homme qui alors dirigeait l'État Français et qui à ce titre en était l'acteur principal ». C'est ainsi tant en considération de la qualité de leur auteur que de leur nature et leur objet que les documents en cause sont considérés comme constituant le produit de l'activité de l'État.

Ensuite, et c'est là l'apport de cette décision, la cour a dû qualifier l'intérêt des documents. En effet, pour être une archive publique, un document doit, d'une part, procéder de l'activité de l'État et, d'autre part, avoir été établi dans le cadre d'une mission de service public – ce sont là les seules conditions –, de sorte qu'il convient de déterminer si les documents en cause ont bien été produits dans l'exercice des fonctions de leur auteur. C'est ce que vient de préciser la Cour de cassation, en censurant un arrêt qui avait rejeté la qualification d'archive pu-

blique au motif, d'une part, que les documents en cause constituaient des doubles ou des copies et, d'autre part, que l'administration avait accepté la conservation privée des documents en cause (V. *Cass. 1^{re} civ.*, 21 oct. 2015, n° 14-19.807, P+B+I : *JurisData* n° 2015-023528 ; *AJDA* 2015, p. 2012), la Cour de cassation s'inscrivant dans le droit fil du Conseil d'État (V. *CE*, 9 nov. 2011, *préc.*).

S'agissant des documents annotés par le maréchal Pétain, la question se posait de savoir si ces annotations, relativement limitées, suffisaient à faire de ces documents des archives publiques. Il aurait certainement été possible de juger que les documents en cause ont été établis dans le cadre de l'exercice des fonctions du maréchal Pétain, de sorte qu'ils constituent des archives publiques. La cour d'appel de Paris a suivi un autre raisonnement, en relevant d'abord l'intérêt historique des documents en cause, en tant qu'ils portent sur des faits majeurs de l'Histoire de France, afin notamment de répondre à l'argument selon lequel ces documents constituaient de simples papiers dits de « corbeille ». En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, codifiée dans le Code du patrimoine, le régime des archives de l'administration était régi par le décret du 21 juillet 1936 réglementant les versements dans les dépôts d'archives de l'État des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent, dont l'article 4 disposait que « sans le visa de la direction des archives, il est interdit aux ministères et administrations, services et établissements d'État, de livrer directement au domaine à fin d'aliénation ou de mise au pilon des documents autres que des papiers dits de 'corbeille' » (le Code du patrimoine distinguant aujourd'hui entre les archives publiques qui, à l'expiration de leur période d'utilisation courante, doivent être conservées en raison de leur utilité administrative ou leur intérêt historique ou scientifique et celles qui, ne présentant pas d'utilité ou d'intérêt, sont destinées à l'élimination – *Code du patrimoine*, art. L. 212-2 ; v. aussi, pour les données personnelles, l'article L. 212-3). Ensuite, la cour souligne que « si ces documents peuvent n'apparaître dans leur substance comme n'étant que la simple variante de phrases déjà exprimées dans d'autres écrits, l'existence de nuances dans la formulation de la pensée de leur auteur ainsi mises en lumière, reste cependant un élément de connaissance indispensable du cheminement de celle-ci ayant conduit à la prise de décision », de sorte que toute valeur historique ne peut leur être déniée. L'intérêt public d'un document résulte donc de la combinaison de l'importance de leur auteur et de leur objet : une réflexion, même limitée, d'un personnage important portant sur des événements majeurs suffit à caractériser l'intérêt historique du support de cette réflexion et à entraîner la qualification d'archive publique.

La question était plus difficile s'agissant de la transcription de l'appel du 18 juin, laquelle ne comportait aucune annotation réelle, le maréchal Pétain s'étant contenté de souligner ou de cocher certains passages. C'est d'ailleurs ce qui avait conduit les premiers juges à rejeter la demande de restitution présentée par l'État, le tribunal estimant que ce document ne pouvait constituer une archive publique « pour ne pas être l'œuvre intellectuelle du Maréchal Pétain et ne comporter aucune annotation personnelle de celui-ci, rajoutant alors au texte original ». Cette condition n'est pas reprise par la cour d'appel, qui considère au contraire que « souligner ou cocher certains passages d'un écrit par rapport à d'autres, même en dehors de toute annotation, n'est pas en soi anodin lorsque ces manifestations qui concernent un événement majeur de l'histoire de la France, émanant du chef de l'État dont elles révèlent ainsi les réactions de l'homme politique à un moment crucial de l'histoire du pays » et que « dès lors que pour être qualifié d'archive publique le document concerné n'est soumis à aucune exigence de forme particulière, cette qualité ne peut qu'être reconnue au tapuscrit litigieux ». La cour estime ainsi, sur ce point, d'une part, que l'article L. 211-4 du Code du patrimoine ne fait pas reposer la qualification d'archive publique sur l'existence d'une œuvre intellectuelle et qu'au

demeurant, le fait de souligner ou cocher un texte caractérise une réflexion du lecteur qui, lorsqu'il s'agit du chef de l'État, présente un intérêt historique. D'autre part, pour les mêmes raisons, l'archive en cause ne peut constituer un simple papier dit de « corbeille ».

Bien entendu, la circonstance que les documents n'aient pas été remis au service des archives est indifférente sur leur qualification, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà jugé (ainsi, des documents cartographiques réalisés par un général d'empire constituent des archives publiques en tant qu'il s'agit de « *documents établis pour l'État par les agents de l'État, dans l'exercice de leurs fonctions dans des établissements de l'Empire, alors même que ces agents ne les ont pas remis aux administrations chargées de la gestion des archives au terme de leur mission* » – CE, 9 nov. 2011, préc.).

Enfin, on notera, même si ce point n'est pas traité dans l'arrêt commenté, que la cour d'appel de Paris a, par ailleurs, jugé que « *l'article 1 du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas vocation à s'appliquer aux documents recevant la qualification d'ar-*

chives publiques qui sont hors du commerce et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un droit de propriété » (CA Paris, 15 mai 2015, préc.). La cour considère ainsi que compte tenu du régime des archives publiques, dont elle relève qu'il résulte de « *règles précises, accessibles et prévisibles* », le détenteur de documents recevant cette qualification ne peut arguer d'aucune espérance légitime à la détention d'un tel bien au sens de la Convention.

L'arrêt commenté illustre ainsi comment la notion d'archive publique peut être interprétée de façon extensive lorsque, comme en l'espèce, les documents en cause émanent de personnages centraux de l'histoire de France, la qualité d'archive publique résultant alors principalement de l'importance de son auteur et de l'objet du document.

Jean-François CANAT,
avocat à la Cour – UGGC Avocats
 Philippe S. HANSEN,
avocat à la Cour – UGGC Avocats

MOTS-CLÉS : *Domaine / Patrimoine - Archives publiques*
Domaine / Patrimoine - Domaine public