
VINCENT DUCLERT

L'ÉTAT ET LES ARCHIVES

QUESTION DÉMOCRATIQUE, RÉPONSE CONSTITUTIONNELLE

37

La crise du monde des archives en France ouverte au milieu des années 1990 a débouché, dix ans plus tard, sur des réponses *a minima*, réduites au seul volet des délais de communication des documents publics redéfinis par la loi de 2008 et à une réforme institutionnelle très limitée. Certes, l'inauguration par le président de la République, François Hollande, le 11 février 2013, du nouveau site internet des Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine a marqué une avancée dans la modernisation et l'extension de l'accès aux archives et dans leur valorisation. Mais, compte tenu des objectifs politiques fondamentaux liés à cette sphère de l'activité publique, juridique et scientifique, on ne peut que regretter la faiblesse de la réponse française. Les responsables politiques ne doivent pas hésiter à doter la France d'une législation sur les archives, ambitieuse, à la mesure des enjeux démocratiques que révèle cette question publique, entre la force du droit et la liberté d'une société. Cet article se propose de rappeler la situation présente en matière de législation sur les archives et de fixer les éléments de réflexion justifiant d'un engagement national en faveur de celles-ci. Ce domaine d'action reste encore largement à la disposition des États et ne fait pas l'objet d'une politique communautaire d'ensemble, reflétant à travers ce manque la nature régaliennne du droit des archives.

UNE RÉPONSE A MINIMA À LA CRISE DES ARCHIVES ¹

Apparue après un hiatus législatif de près de deux cents ans, fondant par la loi le « droit des archives ² », le texte promulgué le 3 janvier 1979 a ambitionné de couvrir tous les aspects juridiques, administratifs et matériels de la « fonction archives » en France : les archives se trouvaient désormais « saisies par le droit ³ ». Mais ce dispositif dépassait aussi le cadre juridique ; il intervenait dans la sphère des libertés publiques et agissait sur la définition de l'identité de la nation en s'exprimant sur les liens entre le citoyen et l'État, la collectivité et le passé.

38 Le fait que la loi, incapable de répondre à la demande sociale, se soit bloquée à partir des années 1990, la reprise en main du pouvoir administratif sur les audaces du législateur à travers des décrets d'application réducteurs des libertés accordées, finalement contradictoires avec la loi elle-même, et enfin l'ampleur des polémiques nées des « archives interdites ⁴ » ont rendu nécessaire une profonde réforme de la législation sur les archives. Cette réforme n'a pas été une priorité gouvernementale ni parlementaire et n'a pas fait l'objet d'un puissant intérêt intellectuel et public, si bien qu'il a fallu attendre 2008 pour qu'un nouveau texte voie laborieusement le jour, dispositif partiel qui transfère toute l'activité des archives dans le périmètre du « patrimoine » et du code qui l'encadre depuis 2004. Instauré par l'ordonnance du 20 février 2004, le code du patrimoine découle du double mouvement de simplification du droit et d'élaboration de l'objet patrimonial. Son livre II consacré aux « Archives », qui a codifié la loi du 3 janvier 1979, a été partiellement modifié par la loi du 15 juillet 2008. L'étude du droit public des archives est d'autant plus nécessaire que celui-ci oriente profondément les règlements en vigueur dans les entreprises et institutions privées, et qu'il se confronte en permanence aux droits européen et international d'une part, aux attentes sociales de l'autre.

Annoncée en 1997, la refonte de la loi sur les archives exigea plus d'une décennie ; elle aboutit à une solution minimale – bancaire, diront certains spécialistes –, propice en tout cas à la confusion des enjeux et à

1. Nous suivons pour ce développement notre chapitre « L'encadrement législatif et réglementaire : de la loi de 1979 au code du patrimoine », in Sophie Cœuré, Vincent Duclert, *Les Archives*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2001 ; rééd. actualisée et augmentée 2011.

2. Hervé Bastien, *Le Droit des archives*, Paris, La Documentation française, 1996.

3. Olivier Beaud, « Les archives saisies par le droit », *Genèses*, n° 1, 1990, p. 131-143.

4. Cf. Sonia Combe, *Archives interdites. Les peurs françaises face à l'histoire contemporaine*, Paris, Albin Michel, 1994 ; rééd. Paris, La Découverte, coll. « Poche », 2001.

la surenchère politique, comme l'ont révélé les débats parlementaires au Sénat en 2008. L'Association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN) – fondée par le chercheur Gilles Morin – ainsi que de nombreux historiens, généalogistes et personnels d'archives s'en sont émus vivement. L'encadrement législatif et réglementaire de ces dernières en France se présente ainsi aujourd'hui dans une configuration minimale et à bien des égards marginale par rapport aux ambitions de la réforme de 1979, à la place des archives dans le monde scientifique et culturel, et aux développements internationaux du droit qui y est relatif.

La libéralisation du droit des archives, demandée à partir de 1996 par Guy Braibant dans son rapport au Premier ministre et relayée par l'ancien directeur des Archives de France (et actuel président du Centre des monuments nationaux) Philippe Bélaval dans son rapport à la ministre de la Culture et de la Communication en 1998⁵, reposait sur une critique sévère de la loi concernée, de sa cohérence juridique, de sa mise en œuvre qui n'avait pas véritablement rompu avec la politique de fermeture, tradition française en matière d'archives publiques, et enfin de son articulation à d'autres textes dont les lois du 6 janvier 1978 (Informatique et libertés) et du 17 juillet 1978 (Commission d'accès aux documents administratifs). Après l'élaboration de quatre avant-projets de loi entre 1998 et 2000, le gouvernement de Lionel Jospin renonça à cette réforme en profondeur de la législation sur les archives, se contentant d'introduire, en juin 2001, une disposition sur les délais de communicabilité dans le projet de loi sur la société de l'information. Et des questions notamment sur le statut de propriété des archives des hommes politiques⁶ ou celui des sources recueillies lors d'entretiens⁷ ne trouvaient pas de réponses. L'évolution du cadre juridique et réglementaire tranche alors l'alternative jadis posée par Guy Braibant entre un texte technique et limité visant à la seule adaptation du droit des archives ou une nouvelle législation d'ampleur tenant compte de toutes les avancées législatives pour fonder un droit inédit. L'instauration en 2004 du code du patrimoine

5. Philippe Bélaval, « Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales », rapport à la ministre de la Culture et de la Communication, 1998 ; publié in *Genèses*, n° 36, 1999, p. 147-161.

6. Marc Olivier Baruch, « Archives, mémoire nationale et politique de l'État », *Les Cahiers français*, n° 303, 2001, p. 28-32, et, avec Denis Peschanski, « Pouvoir politique et a/Archive(s) : question(s) d'actualité ? Le cas de la France », in Marie Cornu et Jérôme Fromageau (dir.), *Archives et recherche. Aspects juridiques et pratiques administratives*, Paris L'Harmattan, 2003, p. 123-144.

7. Georgette Elgey, *Les « Archives orales ». Rôle et statut*, avis présenté au Conseil économique et social, Paris, éditions des Journaux officiels, 2001.

et l'obligation pour les archives de s'y conformer restreignent d'ores et déjà la portée des futures réformes juridiques.

Alors que l'essentiel de la mobilisation des historiens – à travers l'association Une cité pour les Archives nationales – s'est fixé sur la réalisation du projet d'un nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine, la direction des Archives de France menée depuis 2000 par la conseillère d'État Martine de Boisdeffre obtient finalement en 2008 de son ministre de tutelle, Christine Albanel, le dépôt d'un projet de loi venant modifier les dispositions du livre II du code du patrimoine. « Faciliter et accélérer l'accès de tous aux archives publiques », tel fut, résumé par la ministre, le double impératif du projet qui se concentrait sur des questions de fonctionnement et n'envisageait pas une redéfinition de l'objet « archives », contrairement à ce qui avait été fait avec la loi 40 de 1979. Le projet de loi – auquel était associé un second projet, qualifié d'organique, pour les archives du Conseil constitutionnel – comprenait deux volets : « Ouvrir davantage leurs archives à nos concitoyens, tout d'abord. Mieux protéger, ensuite, les archives publiques et privées, [et] renforcer les sanctions qui punissent les atteintes aux archives et, plus généralement, à tous les biens culturels ⁸. »

Les délais de communicabilité finalement votés en dernière lecture établissent un régime plus libéral en matière de communication des archives. En comparaison des dispositions adoptées en 1979, la loi de 2008 est un progrès. Le délai minimum de trente ans avant communication des documents publics est même supprimé. « Désormais, comme le déclara Christine Albanel, chaque Français pourra consulter librement et immédiatement les archives publiques. » Pour la ministre de la Culture du gouvernement de François Fillon, cette disposition renouait « avec les principes affirmés à la Révolution, établissant pour chaque citoyen d'avoir accès gratuitement et librement aux documents produits par l'administration et de contrôler par là même l'action de cette dernière. Une disposition novatrice à l'époque et qui a ensuite influencé la législation archivistique de nombreux pays. Il aura fallu plus de deux siècles pour que soit rétabli ce principe fondamental, gage d'une réelle démocratie » ⁹. Christine Albanel faisait référence à la loi de 1979. Celle qui a été votée en 2008 ne peut être comparée à cette dernière, qui n'intervient que sur les délais de communicabilité des fonds publics, même si elle se caractérise par des avancées réelles et substantielles.

8. Discours de Christine Albanel devant le Sénat, 15 mai 2008.

9. *Idem*.

Pérennisant les pratiques antérieures, la loi de 2008 introduit des délais spéciaux tout en réaffirmant la possibilité de l'ouverture anticipée de certains fonds. Globalement, et c'est la première avancée, les délais réguliers sont réduits. L'ensemble de ces dispositions doit s'appliquer, deuxième avancée, non seulement sur les archives « papier » mais aussi sur les archives électroniques, orales et audiovisuelles. Les nouveaux délais de communication des archives publiques sont définis ainsi dans les articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du patrimoine (les anciens délais de 1979 sont notés entre parenthèses et permettent d'apprécier les progrès en matière d'accès aux archives) :

- Régime de principe de la communication des archives publiques (30 ans) : immédiatement communicable.
- Délibérations du gouvernement, relations extérieures, monnaie et crédit public, secret industriel et commercial, recherche des infractions fiscales et douanières (30 ans) : 25 ans.
- Secret de la défense nationale, intérêts fondamentaux de l'État en matière de politique extérieure, sûreté de l'État, sécurité publique (60 ans) : 50 ans.
- Protection de la vie privée (60 ans) : 50 ans.
- Document portant un jugement de valeur ou une appréciation sur une personne physique (60 ans) : 50 ans.
- Statistiques, cas général (30 ans) : 25 ans.
- Statistiques collectées par des questionnaires portant sur des faits et comportements privés, dont recensement (100 ans sans dérogation possible) : 75 ans.
- Enquêtes de police judiciaire (100 ans) : 75 ans.
- Dossiers des juridictions (100 ans) : 75 ans.
- État civil, naissance (100 ans) : 75 ans.
- État civil, mariage (100 ans) : 75 ans.
- État civil, décès (100 ans) : immédiatement communicable.
- Minutes et répertoires des notaires (100 ans) : 75 ans.
- Dossier des juridictions et enquêtes de police en matière d'agressions sexuelles (100 ans) : 100 ans.
- Documents qui se rapportent aux mineurs – vie privée, dossiers judiciaires, minutes et répertoires (pas de régime particulier, application des autres délais) : 100 ans.
- Dossier de personnel (120 ans après la naissance) : 50 ans (cf. délai « Protection de la vie privée »).
- Sécurité des personnes (pas de régime particulier, application des autres délais) : 100 ans.
- Secret médical (150 ans après la naissance) : 25 ans après le décès ou 120 ans après la naissance.
- Archives dont la divulgation pourrait permettre de concevoir, de fabriquer, d'utiliser ou de localiser des armes de destruction massive – nucléaires, biologiques, chimiques ou bactériologiques (pas de régime particulier, application des autres délais) : incommunicable.

La troisième avancée porte sur le fait qu'est désormais encouragé le versement des archives publiques des responsables politiques, au moyen d'un fondement juridique jugé certes très favorable au dépositaire. La quatrième avancée réside enfin dans l'encadrement de pratiques courantes mais sans contrôle effectif, notamment dans le cadre des chantiers de numérisation de documents par des sociétés privées; celles-ci se voient désormais autorisées à conserver des archives publiques sous contrôle des services d'archives. Le renforcement des dispositions pénales et administratives en matière de vol, de destruction ou de spoliation d'archives renforce ces avancées. Cependant, des controverses et des débats nourris montrent que les progrès induits par cette nouvelle législation sur les archives ne sont pas aussi évidents que l'autorité politique l'a prétendu.

42

UNE RÉFORME CRITIQUÉE ET CRITIQUABLE

La loi de 2008 se présente comme un texte de compromis dont les conséquences sont parfois jugées dangereuses pour les libertés individuelles et publiques comme pour la recherche scientifique et universitaire. Des principes libéraux ont été défendus mais pas toujours reconnus, puisque au final un statut de non-communicabilité a été créé, introduisant un précédent inquiétant. La « protection de la vie privée », qui justifie l'un des délais spéciaux, repose sur des critères d'appréciation et des jugements de valeur propices à rendre arbitraire la décision administrative: la vérité des faits établie par les documents d'archives analysés dans le cadre d'une enquête historique est-elle de nature « à porter préjudice » aux personnes concernées ?

Des nuances à la libéralisation des délais de communication doivent être également apportées, en lien avec les difficultés concrètes d'application¹⁰. Le principe de la dérogation individuelle est maintenu. Aujourd'hui, les lecteurs qui sollicitent une dérogation doivent toujours remplir un formulaire précis mentionnant la nature du travail et leur qualité personnelle – notamment celle de chercheur. La demande est alors instruite et accordée « par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents [ou bien du comité du secret statistique] », et cela sous deux mois (art. L. 213-3

10. Claire Bernard-Deust et Agnès Dejob, « La nouvelle loi d'archives face aux réalités de la profession d'archiviste », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 8, mai-août 2009.

du code du patrimoine). Il est également prévu que « 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 » (art. L. 213-5). Mais ce principe même est refusé à la nouvelle catégorie de documents apparue dans la loi, ceux qui sont jugés « non communicables » – véritable hérésie pour les archivistes et les historiens.

L'extension, prévue à l'article L. 213-4, du système des protocoles en direction des archives des hommes politiques confère à ces derniers un pouvoir considérable sur des documents émanant d'une activité publique. Il s'agit d'une forme de privatisation légale temporaire d'un bien public. Mais c'est, apparemment, le sacrifice à consentir pour éviter l'aliénation ou la destruction d'archives plus « sensibles » que d'autres. Cette disposition relativise le renforcement des sanctions pénales opéré par la nouvelle loi (chapitre 4 du titre I^{er} du livre II du code du patrimoine). Enfin, la législation actuelle admet plus facilement la prise en charge du traitement des archives par les services qui en sont les producteurs, affaiblissant ainsi le principe de la séparation entre ces derniers et les instances de conservation. D'un point de vue technique autant que politique, il s'agit d'une régression qui ne peut qu'amplifier la « balkanisation » des archives publiques relevée en 1996 par Guy Braibant. Les critiques émanant des spécialistes ou de l'AUSPAN sont sévères. La notion d'archives « non communicables » est solennellement récusée : « Sous le prétexte de la sécurité nationale face à la menace terroriste, le législateur porte abusivement atteinte aux droits des citoyens », écrit l'AUSPAN dans son communiqué du 15 mars 2008. La disparition de la direction des Archives de France en janvier 2010 affaiblit encore les services d'archives dans leur face-à-face avec des institutions ou des personnalités prestigieuses exigeant de pouvoir contrôler ce qu'il advient de leurs archives.

43

AU CŒUR DES INTERROGATIONS DÉMOCRATIQUES LES PLUS CRUCIALES

La collecte et la conservation des archives d'État, mais aussi des archives d'entreprises, d'associations, de partis politiques, soulèvent des questions cruciales en matière d'histoire et de fonctionnement des régimes démocratiques.

1. Il s'agit d'abord de la protection de la vie privée des personnes, une garantie qui constitue l'un des droits fondamentaux les plus importants.

Les archives touchent à ce droit sur plusieurs plans, d'abord parce que l'accès à celles-ci peut établir qu'un État démocratique, à certains moments de son histoire, a recouru à des pratiques de viol de la vie privée. Il est donc nécessaire qu'elles soient versées, conservées et communiquées, et non pas détruites, cachées ou interdites de communication. Sur un autre plan, il importe que les archives des activités légales et régulières de la puissance publique en direction des personnes (par exemple, les dossiers personnels de fonctionnaires ou les dossiers médicaux individuels) ne soient pas immédiatement communicables afin, également, de ne pas nuire au respect de la vie privée.

44 2. C'est ensuite la question du droit des citoyens devant l'État et du respect par celui-ci du principe d'action publique qui le définit. L'État est au service de la société et tout acte qui en émane, régulièrement défini par la loi et encadré réglementairement, est public et donc susceptible d'être exposé, justifié et documenté publiquement, par application des principes fondamentaux des lois de la République contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui dit dans son article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » La Déclaration inscrite au préambule de la Constitution de la V^e République affecte ainsi au domaine d'activité des archives une valeur constitutionnelle directe. Aussi les pratiques ou les politiques de destruction d'archives publiques, d'aliénation, de dissimulation, tant par les agents producteurs que par les agents chargés de la conservation, sont-elles hautement répréhensibles. Elles traduisent un pouvoir exorbitant de l'État, depuis des actes illégaux ou contraires à la dignité humaine jusqu'aux procédures pour en cacher la réalisation en agissant sur les archives. Ce pouvoir d'État restreint considérablement la souveraineté du citoyen et sa liberté individuelle dont se porte garante l'autorité judiciaire (article 66 de la Constitution).

3. Le pouvoir politique est donc investi d'une haute responsabilité à l'égard du domaine des archives, qui ne peut seulement relever d'une activité technique, réglementaire et archivistique, et qui doit se référer à la loi constitutionnelle et à une mission de service public.

4. La compétence scientifique et l'indépendance que suppose la connaissance de haut niveau se rattachent au domaine des archives tant publiques que privées, à la fois parce qu'elles permettent d'établir le savoir historique nécessaire à la compréhension des enjeux présents des archives en France et dans le monde, et parce qu'elle interroge le sens de l'objet « archives » et de ses usages sociaux, politiques, etc. De cette dimension scientifique découlent des relations culturelles et intellectuelles entre

les archives et la société, relations qui élargissent les missions de service public des archives.

5. Ces missions de service public installent « les archives au centre de la cité », pour reprendre l'expression de Philippe Bélaval dans son rapport de 1998. L'enjeu du service public des archives dépasse ainsi le seul cadre matériel de bâtiments modernes affirmant une vocation d'ouverture sur les territoires et les sociétés. Il est nécessaire de redéfinir en profondeur la notion d'archives publiques qui éclaire cette dimension de service public et qui, à l'heure actuelle, est très restrictive.

POUR DES ARCHIVES PUBLIQUES DE PLEIN EXERCICE ¹¹

Les archives publiques continuent d'être définies juridiquement et réglementairement de manière très limitative. L'article L. 212-4 du code du patrimoine stipule que « les archives publiques sont les 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. Les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, [ainsi que] les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels ». L'article L. 212-5 établit pour sa part que « 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 » – cet article fixant que « 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 ».

45

La notion d'archives publiques ainsi définie repose sur une distinction avec les archives privées. Elle ne relève d'une catégorie publique que de manière partielle. Elle ne prend en compte que la nature du producteur des archives. Elle ne s'attache ni à la conservation ni à la communicabilité desdites archives. Si l'on ne renvoie qu'aux producteurs des archives, il serait préférable de parler d'archives d'État ou d'archives des pouvoirs publics, en les distinguant des archives qui n'en ressortent pas, à savoir

11. Nous suivons ici et prolongeons notre contribution « À la recherche des archives publiques en France », in Sophie Monnier et Karen Fiorentino (dir.), *Le Droit des archives publiques, entre permanence et mutations*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 185-191.

les archives personnelles, associatives, du monde du travail, etc. Du reste, l'organisation des archives en France est plus proche de ces définitions. La notion d'archives relevant, au-delà des pouvoirs publics – l'État –, du « public » ne s'est pas encore imposée. Quand on parle d'archives publiques, on ne se pose même pas la question. C'est l'évidence même. Mais toute différente est l'acceptation, par exemple, de notions telles que « l'espace public » ou « les libertés publiques ». Celles-ci se fondent sur des principes élevés de démocratie à l'œuvre au sein des biens essentiels de la République, auxquels les sociétés paraissent particulièrement attachées, comme le service public.

46 Fonder une véritable catégorie des archives publiques de plein exercice dans la République constitue un enjeu majeur, pas seulement archivistique et juridique, mais également civique et politique. Il convient en ce sens de surmonter les blocages structurels qui persistent et qui entravent les évolutions positives observées ici dans les processus de communicabilité et de conservation des archives. L'affirmation en France d'archives publiques de plein exercice constituerait un progrès démocratique réel tout en conférant à l'institution des archives une place centrale dans la démocratisation de l'État. Des outils sont à la disposition de l'autorité politique pour assumer cette ambition.

Est en premier lieu concernée la loi à laquelle prétendent légitimement les archives. Celle du 15 juillet 2008 n'a pas constitué, comme on l'a vu, une avancée majeure. Elle a même annihilé la portée de cette législation en réduisant le droit des archives à des dispositions intégrées au code du patrimoine, essentiellement en ce qui concerne les délais de communicabilité. Il est aujourd'hui nécessaire de légiférer « en grand » sur les archives, en s'attachant à l'ensemble des droits, des devoirs et des pouvoirs qui relèvent de la mémoire des personnes physiques ou morales, de la conservation des biens intellectuels produits dans l'exercice de leur activité et de la communication de cette documentation inscrite sur des supports de plus en plus variés – dont les supports numériques. Un cadre général doit être donné aux relations qu'entretiennent des sociétés et des États avec les données ainsi produites.

Le principe de conservation doit lui aussi être repensé. La loi actuelle stipule dans l'article L. 211-2 que « 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 ». Cette notion d'intérêt public devrait être mieux articulée à la question de leur communicabilité. La loi n'est pas explicite sur ce point. « Les besoins

de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées », appelleraient également un rôle plus important du pouvoir judiciaire dans l'interprétation de l'« intérêt public » de la conservation, en vertu notamment de l'article 66 de la Constitution qui établit que « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe ». De la même manière, le motif de la « documentation historique de la recherche » exigerait une place plus importante des chercheurs dans la définition des archives d'intérêt public.

L'instauration d'archives publiques de plein exercice suppose également la constitution d'une autorité archivistique dotée d'institutions puissantes et indépendantes du pouvoir politique. L'actuel service interministériel des Archives de France ne peut prétendre à cette autorité du fait de ses faibles moyens et de sa place marginale dans la sphère publique. Le Conseil supérieur des archives demeure lui aussi marginalisé. Il s'agit d'un organisme consultatif français créé par arrêté en 1988 et dont le rôle et la composition ont été précisés par la loi du 15 juillet 2008¹². Fonder des archives publiques de plein exercice suppose l'instauration d'un véritable service public des archives, comme il existe en France un service public de l'éducation.

L'évolution vers ce type d'archives publiques attesterait enfin d'un tournant démocratique dans les conceptions de l'État et du pouvoir politique en France, en assumant un progrès des libertés et la construction d'une mémoire pleinement publique, fondement de l'unité nationale et de l'ouverture au monde.

Compte tenu de la force constitutionnelle du domaine des archives attestée plus haut, une réflexion pourrait légitimement s'ouvrir sur cette question. Cette dimension constitutionnelle avait été reconnue par la loi de 1979, comme l'a noté Guy Braibant. Les rédacteurs de la Constitution de la V^e République ont souligné en 1958 que la loi fixe les règles concernant, entre autres, « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Le législateur a pour sa part considéré légitimement que « les archives se rattachent à ces libertés et, d'une façon plus générale, aux droits des citoyens¹³ ». Et si la loi de 1979 a subi le contrecoup d'une reprise en

12. « Le Conseil supérieur des archives, placé auprès du ministre chargé de la culture, est consulté sur la politique mise en œuvre en matière d'archives publiques et privées » (art. L. 211-2-1).

13. Guy Braibant, « Bilan de l'application des lois d'archives en France », *Symposia*, numéro hors série, *Mémoire et histoire. Les États européens face aux droits des citoyens du XXI^e siècle*, 2000, p. 97.

main étatique par la promulgation de décrets d'application restrictifs – et certains même contraires au texte de loi lui-même¹⁴ –, il n'en demeure pas moins que l'ambition du législateur était conforme à l'enjeu démocratique que constituent les archives et à la nécessité de fonder leur activité sur la souveraineté juridique la plus haute. Ainsi, il reste toujours à inventer le droit des archives, et la France pourrait en ce domaine montrer l'exemple.

48

14. Cf. Guy Braibant, *Les Archives en France*, rapport remis au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1996. Pour le président de section du Conseil d'État, les décrets du 3 décembre 1979 ont « permis aux administrations de refermer certaines portes, trop largement ouvertes, à leur gré, par le législateur ». « Les restrictions apportées à la communicabilité des archives par les décrets, ajoute-t-il, sont aggravées par la pratique des services d'archives et des administrations versantes. » Cette évolution fut relevée et dénoncée le 2 octobre 1997 dans la circulaire du Premier ministre relative à l'accès aux archives publiques de la période 1940-1945. Cette circulaire entendait définir les moyens d'un retour à l'esprit libéral de la loi en réalisant une lecture critique du texte de 1979 dans le droit fil de celle de Guy Braibant.

R É S U M É

La crise des archives dans les années 1990 a débouché dix ans plus tard sur des réponses a minima, réduites au seul volet des délais de communications des documents publics redéfinis par la loi de 2008 et à une réforme institutionnelle très limitée. Or les responsables politiques ne doivent pas hésiter à doter la France d'une législation sur les archives, ambitieuse, à la mesure des enjeux de démocratie des droits et des savoirs entourant cette sphère de l'activité publique, juridique et scientifique. Cet article se propose de rappeler la situation présente en matière de législation sur les archives et de fixer les éléments de réflexion justifiant d'un engagement national en faveur des archives.