

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition de Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et relatif à ses archives (n° 567) et le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux archives (n° 566) (M. François Calvet, rapporteur)..... 2

Mercredi
9 avril 2008
Séance de 16 heures

Compte rendu n° 46

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La Commission a procédé à l'audition de Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et relatif à ses archives (n° 567) et le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux archives (n° 566) (M. François Calvet, rapporteur).

Accueillant la ministre, le **Président Jean-Luc Warsmann** s'est réjoui qu'elle vienne présenter les projets – déposés par son prédécesseur sous la précédente législature –, que le Sénat a adoptés au mois de janvier dernier. Ceux-ci visent à réformer la législation relative aux archives, laquelle remonte à une trentaine d'années puisque la loi de référence date du 3 janvier 1979. Cette dernière s'est inscrite dans un mouvement plus général de dispositions améliorant les relations entre l'administration et les usagers avec les deux lois de 1978 sur la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et sur la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Ces projets s'articulent autour des deux grandes missions assignées aux archives : la conservation et la communication. Le projet de loi ordinaire consacre ainsi les protocoles de remise des archives des autorités politiques, harmonise le régime des archives privées sur celui des objets mobiliers classés et affirme le principe de libre communicabilité des archives publiques en réduisant les délais de communication.

Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication a rappelé que si les sénateurs ont modifié les deux projets, il faut également se féliciter qu'ils les aient adoptés à l'unanimité, ce qui témoigne d'un vaste consensus sur la nécessité d'adapter la gestion des archives de la nation aux exigences contemporaines.

Il s'agit donc tout d'abord d'ouvrir plus grandement les archives aux Français. S'il est en effet crucial pour les historiens et pour toute la communauté scientifique d'accéder facilement et dans les meilleurs délais aux archives, cela l'est également pour les millions de généalogistes français ou étrangers qui remontent les siècles afin de retracer des épopées familiales et, au-delà, pour tous les Français pour lesquels les archives constituent aussi des éléments de preuve et des justificatifs de droit – c'est par exemple le cas des décrets de naturalisation. Cette mission des Archives nationales est méconnue alors qu'elle est consubstantielle à leur apparition même.

Le projet affirme donc le principe de libre communicabilité des archives publiques et s'inscrit ainsi dans le sens de l'évolution observée en Europe et dans les autres États démocratiques. Cette libre communication est bien entendue différée lorsqu'elle est de nature à porter atteinte à certains intérêts protégés par la loi. Aujourd'hui, la loi prévoit six délais différents, de 30 à 150 ans. Le Gouvernement propose de les ramener à trois, d'une durée respective de 25, 50 et 100 ans selon la nature des secrets en cause. S'agissant du respect de la vie privée, qui fait partie de ces intérêts protégés, les sénateurs ont considéré qu'en raison de l'allongement de la durée de la vie, il convenait de porter à 75 ans le délai de communication des documents qui mettent en cause la vie privée des individus, actuellement fixé à 60 ans et qui était abaissé à 50 ans dans le projet gouvernemental. Si ce délai de 75 ans était conservé, outre que cela reviendrait à retirer de la consultation des documents déjà disponibles pour les chercheurs ou le grand public, cela semblerait également contradictoire avec l'objectif de favoriser l'accès aux archives publiques.

Parallèlement, le projet de loi organique modifiant l'ordonnance du 7 novembre 1958 applique les principes du projet de loi ordinaire aux archives du Conseil constitutionnel en les ouvrant à l'issue d'un délai de 25 ans.

Le projet de loi rend perpétuellement incommunicables les documents dont la divulgation mettrait en cause la sécurité des personnes afin de protéger en particulier les activités des agents de renseignement. Cette disposition doit néanmoins faire l'objet d'une nouvelle rédaction afin d'éviter un champ d'application trop large de nature à refermer des pans entiers d'archives.

Le Sénat a souhaité trouver une meilleure articulation entre les dispositions relatives aux archives et le régime général de communication des documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978. Le Gouvernement estime toutefois que les enjeux et les effets de ces amendements justifient d'être replacés dans le cadre d'une réforme d'ensemble, d'ailleurs appelée de ses vœux par le rapporteur du Sénat. Un compromis sur ces différents points sera trouvé afin de concilier l'ouverture des archives et la nécessaire sauvegarde des intérêts protégés par le législateur.

S'agissant des archives des autorités politiques – Président de la République, Premier ministre, ministres et collaborateurs –, le projet consacre l'existence des protocoles de remise d'archives conclus entre les Archives nationales et ces autorités. Il donne un fondement juridique aux protocoles déjà conclus, encadre le contenu des futurs protocoles et aligne les délais de communication de ces archives sur les délais généraux fixés par la loi.

Ce projet assure en outre une meilleure protection des archives publiques et privées. Pour les premières, il donne un cadre juridique à l'externalisation de la gestion des archives courantes et intermédiaires entre les mains de prestataires spécialisés. Cette pratique, déjà effective, se trouve ainsi encadrée par des normes garantissant la bonne conservation des archives. L'externalisation des archives définitives demeure interdite. Les archives privées classées en raison de leur intérêt historique constituent quant à elles des outils de travail précieux pour les chercheurs et leur protection représente un enjeu majeur. Le projet adopté par le Sénat harmonise leur régime avec celui des objets mobiliers classés.

Enfin, ce projet prévoit de renforcer les sanctions pénales à l'encontre de ceux qui portent atteintes aux archives publiques et privées et, au-delà, à tous les biens culturels. Actuellement, seules la destruction, la dégradation ou la détérioration de certains d'entre eux font l'objet d'une répression spécifique prévue par les 3^o et 4^o alinéas de l'article 322-2 du code pénal. C'est très insuffisant puisque de nombreux biens culturels, dont ceux qui se trouvent dans les lieux de culte, ne sont pas protégés et que la peine encourue est seulement de trois ans d'emprisonnement. Mme la ministre a donc proposé au Sénat un amendement visant à donner une définition plus large et plus cohérente de la notion de bien culturel dans le code pénal – en y intégrant par exemple les biens culturels exposés, conservés ou déposés dans un édifice affecté au culte –, à étendre la protection pénale spécifique de ces biens culturels prévue en cas de dégradations aux cas de vols, à fixer des pénalités adaptées aux vols et aux dégradations en établissant le maximum des peines encourues à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende et dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende s'il existe une circonstance aggravante. Les archives faisant partie des biens culturels, ces dispositions ont toutes leur place dans ce texte.

Si un grand État moderne se reconnaît à sa faculté d'aborder l'avenir avec confiance, il se reconnaît également à sa volonté de conserver, diffuser et étudier les traces de son passé.

Celui-ci n'est pas figé mais doit être largement partagé par tous. Les dispositions de ce projet permettront aux historiens d'éclairer les temps présents, aux généalogistes d'aller plus loin dans leurs recherches et à tous les Français de profiter de ce service public exemplaire.

M. François Calvet, rapporteur, a souligné combien ce texte était attendu depuis longtemps. En effet, depuis la grande loi de 1979, le régime des archives est resté inchangé alors que les attentes des Français ont varié, de même que les législations étrangères : une grande réforme était donc nécessaire. Les deux projets ont été élaborés dans un esprit louable de consensus et font suite à un long travail d'études et de concertation. Les archivistes, les chercheurs, les généalogistes amateurs et professionnels se sont félicités des mesures proposées, de même que la CADA et la CNIL s'agissant des modalités de communication des documents.

Premier point important : la réduction des délais de communication des documents couverts par un secret protégé par la loi. Si cette évolution tient compte de l'intérêt croissant des citoyens pour les archives, il est toutefois regrettable que le Sénat ait allongé les délais de communication des documents concernant la vie privée, ce qui pourrait entraîner la fermeture de fonds d'archives déjà ouverts. L'Assemblée devra examiner attentivement cette question.

Deuxième point : l'alignement des mesures de protection des archives privées classées archives historiques sur celles qui s'appliquent aux objets mobiliers classés au titre des monuments historiques. Les deux législations sont très proches mais certaines avancées concernant les monuments historiques n'avaient pas été étendues aux archives. Le texte répare ces omissions afin de mieux protéger un pan essentiel du patrimoine français. Les mesures d'exonérations fiscales sont en particulier étendues aux propriétaires d'archives, ce qui permettra de combler le retard français en matière d'incitations fiscales visant à protéger le patrimoine. D'autres pays, tels que l'Espagne, appliquent avec succès ce genre d'incitations.

Troisième point : l'aggravation des sanctions pénales encourues en cas de vol, de destruction ou de dégradation de biens culturels. La recrudescence des vols d'objets culturels, notamment dans les églises, est un fléau contre lequel il faut mettre en place de nouveaux moyens de lutte.

Quatrième point : l'alignement du régime des archives intercommunales sur celui applicable aux archives des collectivités territoriales. En effet, les archives intercommunales ont trop souvent été négligées ; un grand nombre d'entre elles a même disparu alors qu'elles sont souvent d'un grand intérêt pour les communes – l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels nécessite par exemple de disposer de certaines informations sur les aménagements hydrauliques effectués dans le passé.

Le rapporteur a indiqué qu'il présentera un certain nombre d'amendements – dont il a discuté avec son homologue du Sénat, M. René Garrec – afin d'améliorer le texte adopté par cette assemblée. Le Sénat, par certains amendements, a d'ores et déjà esquissé la fusion des textes de 1978 et 1979. Néanmoins cette harmonisation qui, selon M. Garrec, devrait constituer un chantier spécifique ne pourrait-elle pas être plutôt envisagée par voie d'ordonnance ? Enfin, les Archives nationales pourront-elles faire face à l'afflux de versements de documents que la réduction des délais de communication devrait entraîner ? Disposent-elles des locaux nécessaires ?

Le Président Jean-Luc Warsmann a remercié le rapporteur pour son travail et s'est associé à sa question sur l'harmonisation des textes de 1978 et 1979. Le Sénat a en effet

œuvré en ce sens à travers plusieurs amendements mais comme il sera sans doute très difficile, faute de temps, de déposer un texte spécifique, il serait opportun de procéder par voie d'ordonnance, et un amendement gouvernemental proposant d'y recourir aurait son soutien.

La ministre a indiqué que, s'agissant du respect de la vie privée, le délai retenu par le Sénat constituerait un retour en arrière par rapport à ce qu'avait proposé le Gouvernement et serait en décalage sensible par rapport aux délais en vigueur dans d'autres pays européens – 30 ans en Allemagne, 25 ans en Espagne.

Par ailleurs, si un crédit d'impôt permettrait sans doute de mieux protéger et restaurer les archives, une telle mesure est incompatible avec la volonté de réduire les niches fiscales. Le Gouvernement ne pourra donc pas approuver un amendement qui irait en ce sens.

Les sanctions concernant l'atteinte aux biens culturels sont quant à elles particulièrement nécessaires, notamment afin de dissuader les réseaux organisés qui avaient jusqu'ici le sentiment de bénéficier d'une large impunité.

L'harmonisation des lois de 1978 et 1979 constitue en effet un chantier spécifique qui ne saurait être limité aux amendements sénatoriaux. En l'état, le Gouvernement se montrerait favorable à un amendement permettant de légiférer par ordonnance.

Enfin, le fondement juridique donné à l'externalisation sécurisera le dépôt et l'entrepôt des archives intermédiaires.

M. François Vannson a indiqué qu'en tant que représentant de l'Assemblée nationale à la CADA, des propositions d'amendements lui ont été faites notamment en ce qui concerne la refonte de l'article 6 de la loi de 1978 s'agissant en particulier de la communicabilité ou non de documents qui ont trait à la sécurité nationale. Il a souhaité connaître le point de vue de la ministre sur cette importante question et lui a demandé si elle avait eu connaissance des amendements à l'article 23 du présent projet visant à garantir une véritable sécurité juridique.

Mme Marietta Karamanli a demandé si une évaluation des différents supports de conservation des archives a été envisagée, s'agissant notamment de leur durabilité. L'administration ne peut-elle faire des propositions en la matière sachant que la durée de vie des CD ou des DVD ne serait que de dix ans ?

Ce texte, en outre, concerne les archives de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ou des personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public. Or, les entreprises publiques ne sont pas concernées faute d'une définition juridique spécifique précise. Au Sénat, le Gouvernement a indiqué que les archives privées de ces entreprises pouvaient être classées et donc protégées. Combien dénombre-t-on de demandes en ce sens chaque année ? Des particuliers ou des entreprises qui solliciteraient les pouvoirs publics se voient-ils opposer des fins de non-recevoir ?

Par ailleurs, le projet de loi autorise le Président de la République à remettre ses archives à une fondation mais le ministère de la culture est-il informé de la nature de ces documents ?

Des refus de communication de documents sont-ils constatés ?

Enfin, qu'en est-il de la « traçabilité » de documents « publics » conservés par des organismes privés ?

M. Christian Vanneste a souhaité poser une question qui, pour ne pas être directement liée au texte, n'en est pas moins essentielle. Il a ainsi rappelé qu'a été votée voilà deux ans la transposition d'une directive européenne visant à protéger juridiquement les protections techniques appelées à garantir les droits d'auteur et les droits voisins dans la société d'information (loi DAVDSI) ainsi que la survie des industries culturelles. Ce texte a été enrichi et la préservation de la copie privée, l'interopérabilité, la création d'une autorité de régulation ainsi qu'un bilan à dix-huit mois du vote de la loi ont ainsi été actés. Or, la presse a fait état de la préparation d'une « loi Olivennes », ce qui ne laisse pas de surprendre compte tenu de ce que M. Olivennes n'est ni ministre, ni parlementaire. Qu'en est-il donc aujourd'hui de la protection des droits d'auteur et des industries culturelles françaises alors que 93 % des films sont « piratés » sur Internet avant leur vente sur support fixe ? Qu'en est-il, de surcroît, des sites de téléchargement légaux ? La « loi Olivennes » aurait-elle donc été votée à l'insu du Parlement ?

M. Jérôme Lambert a noté que le nouvel article 28, introduit par un amendement sénatorial, augmente les sanctions en cas de destruction, de vol ou de dégradation de biens culturels. Or, si un délinquant qui vole une voiture sait quelle peine il encourt, il ne sait pas en revanche nécessairement si le vase qu'il a volé dans un immeuble est précieux ou s'il a été acheté dans une grande surface. Comment, dès lors, appliquer pareilles sanctions ?

La ministre a répondu à M. Vannson qu'elle n'a pas été saisie des propositions de la CADA mais qu'une réflexion d'ensemble s'impose d'autant plus qu'il faut en effet harmoniser les lois de 1978 et 1979 et que les régimes s'appliquant à la CADA et aux archives ne sont pas semblables. Des amendements pourraient être opportunément accueillis.

M. François Vannson, qui les a rédigés, a proposé de les remettre à la ministre.

La ministre a assuré Mme Karamanli que les archives, notamment numériques, sont périodiquement transférées sur des supports durables.

Seulement deux entreprises par an, en moyenne, demandent par ailleurs au ministère de la culture la conservation de leurs archives.

Enfin, les protocoles passés entre la présidence de la République, la direction des Archives et les fondations, qui n'étaient pas jusqu'ici juridiquement sécurisés, le seront désormais. Un contrôle scientifique de ces archives a toujours été exercé.

Il n'y a pas de « loi Olivennes », et la loi DAVDSI, elle, conserve toute son importance. Plus de la moitié des décrets d'application ont été pris ; deux d'entre eux ne le sont pas encore : celui concernant l'exception pour les personnes handicapées – le Conseil d'État en sera saisi dans quelques semaines – et celui concernant l'exception pédagogique – le ministère de l'Éducation nationale examine la nécessité ou non d'un texte d'application afin de préciser la loi. Si celle-ci est utile pour lutter contre les pirates très chevronnés, elle est en revanche sans effet sur le piratage ordinaire alors que les dommages occasionnés sont colossaux puisque le chiffre d'affaires de l'industrie musicale s'est effondré de moitié environ. La mission confiée à ce sujet à M. Denis Olivennes a abouti aux accords de l'Élysée, signés par plus de 40 fournisseurs d'accès à Internet, des producteurs et des chaînes de télévision. Tous se sont engagés à accroître l'offre légale et l'interopérabilité. L'autorité de

régulation conduira quant à elle une action pédagogique et ses compétences seront élargies. Si un internaute reconnaît avoir « exagéré », son abonnement sera suspendu pendant un mois. En cas de récidive extrême, il le sera définitivement. Telle est, globalement, la philosophie de cet accord, qui complétera la loi DAVDI sans bien évidemment l'abolir.

Enfin, les peines maximales prévues sont lourdes afin de dissuader les réseaux organisés. Le juge est bien entendu libre d'adapter la peine en fonction des cas et des situations.

