



N° 995

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 896), ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT, EN DEUXIÈME LECTURE, *relatif aux archives du Conseil constitutionnel* ET SUR LE PROJET DE LOI (N° 897), ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT, EN DEUXIÈME LECTURE, *relatif aux archives*,

PAR M. FRANÇOIS CALVET,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{ère} lecture : **470, 471** (2005-2006), **146, 147**, T.A. **46, 47** (2007-2008).

2^e lecture : **304, 305, 313**, T.A. **90, 91** (2007-2008).

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **566, 567, 810** et T.A. **134, 135**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA POSITION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE	6
A – LES DELAIS DE COMMUNICATION DES ARCHIVES PUBLIQUES.....	6
B – LES AUTRES MODIFICATIONS EFFECTUEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	8
II. — LES MODIFICATIONS EFFECTUEES PAR LE SENAT	9
EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	11
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur de la loi organique.....	11
EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	13
TITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES	13
<i>Article 29</i> : Habilitation du Gouvernement à harmoniser, par ordonnance, la législation relative aux archives et la législation relative à la communication des documents administratifs	13
<i>Article 30</i> : Remise d'un rapport sur les conditions de conservation des archives numériques.....	14
TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI ORGANIQUE)	17
TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI)	19

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est appelée à examiner, en deuxième lecture, les deux articles restant en discussion du projet de loi relatif aux archives et l'article restant en discussion du projet de loi organique relatif aux archives du Conseil constitutionnel.

Le projet de loi a pour objet de faciliter la consultation des archives, tout en assurant leur collecte, leur conservation et leur protection dans de meilleures conditions.

Ainsi, il réduit les délais à l'expiration desquels les archives publiques deviennent librement consultables et pose le principe de libre communication immédiate des archives pour lesquelles la loi ne fixe aucun délai de communication. Il généralise la possibilité, pour l'administration, d'accorder une dérogation à l'interdiction de consultation dès lors que cette consultation ne porte pas une atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi. Il facilite par ailleurs la collecte des archives publiques en consacrant la pratique des protocoles de versement d'archives pour les autorités politiques, tout en en réduisant la durée, et en renforçant les sanctions applicables en cas de détournement d'archives publiques ou de détention sans droit ni titre de telles archives.

Le projet de loi comporte également des mesures concernant les archives privées, en étendant aux propriétaires de ces archives les obligations imposées aux propriétaires d'autres biens culturels. Les propriétaires d'archives privées classées devront donc informer l'administration de tout déplacement des archives et, en cas de vente, de l'identité de l'acquéreur. Les travaux portant sur ces archives devront se dérouler sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives. Le projet de loi facilite, par ailleurs, l'exercice par l'État de son droit de préemption lors des ventes d'archives privées.

Afin de mieux protéger les archives, qu'elles soient publiques ou privées, contre les vols, les destructions et les actes de vandalisme, des sanctions pénales plus sévères sont instaurées. En particulier, le vol, la destruction, la dégradation ou la détérioration de biens culturels, y compris les archives, se voit puni d'une peine de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Le projet de loi organique a pour objet de soumettre les archives du Conseil constitutionnel au droit commun des archives publiques. Il met ainsi fin à un vide juridique qui avait conduit le Conseil constitutionnel à définir son propre régime de communication d'archives. Désormais, ses archives seront librement

communicables à l'issue d'un délai de 25 ans, comme les archives relatives aux délibérations du Gouvernement, alors que le délai actuel de consultation est de 60 ans.

I. — LA POSITION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements tendant à réduire les délais de communication des archives, à faciliter la mutualisation des services d'archives au niveau communal et intercommunal, à maintenir le régime de communication des documents administratifs existant et à améliorer l'information du Parlement sur les conditions de conservation des archives numériques.

A – LES DELAIS DE COMMUNICATION DES ARCHIVES PUBLIQUES

L'Assemblée nationale a réduit les délais de communication des archives retenus par le Sénat en première lecture. Alors que le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait un raccourcissement significatif de l'ensemble des délais de communication, le Sénat a jugé que l'impératif de transparence de l'administration justifie une communication rapide des documents publics, mais doit être concilié avec le principe de respect de la vie privée dès lors que sont en cause des documents qui concernent la vie privée des citoyens. Il a donc soumis ces derniers à un délai de consultation de 75 ans, pouvant être porté à 100 ans lorsque ces documents concernent des personnes mineures ou les questionnaires de recensement de la population.

L'Assemblée nationale a approuvé la fixation d'un délai de communication de 75 ans pour les documents relatifs à la vie privée des personnes qui sont actuellement soumis à un délai de 100 ans, c'est-à-dire les documents des juridictions, les dossiers de personnel des agents publics, les registres de l'état civil, les enquêtes statistiques et les actes des notaires. Toutefois, elle n'a pas souhaité appliquer ce délai de 75 ans aux documents qui sont actuellement communicables à l'issue d'un délai de 60 ans, c'est-à-dire tous les autres documents administratifs concernant la vie privée des personnes. Cet allongement du délai aurait abouti, en effet, à refermer des fonds d'archives déjà ouverts alors que l'objectif du projet de loi est de faciliter l'accès aux archives. L'Assemblée nationale a donc retenu un délai de communication de 50 ans pour cette catégorie de documents. En outre, aux fins de simplification, elle a soumis au délai de 75 ans les recensements de la population, par cohérence avec le délai applicable aux autres enquêtes statistiques.

L'Assemblée nationale a par ailleurs préféré un délai de communication de 100 ans au principe d'incommunicabilité des archives dont le contenu est susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes, c'est-à-dire des archives concernant les agents des services spéciaux de l'État. Elle a défini plus

précisément ces archives, en indiquant qu'elles doivent concerner des personnes physiques nommément désignées ou facilement identifiables et qu'elles doivent avoir été couvertes par le secret de la défense nationale.

Comme l'illustre le tableau ci-après, le projet de loi modifié par l'Assemblée nationale réduit donc tous les délais de communication d'archives publiques par rapport aux délais en vigueur.

LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE COMMUNICATION D'ARCHIVES

Nature des documents	Délai actuel	Délai proposé par le projet de loi initial	Délai proposé par le Sénat en première lecture	Délai retenu par l'Assemblée nationale
Délibérations du Gouvernement et relations internationales	30 ans	25 ans	id.	id.
Sûreté nationale ou secret de la défense nationale	60 ans	50 ans	id.	id.
Vie privée	60 ans	50 ans	75 ans	50 ans
Actes des notaires	100 ans	50 ans	75 ans	id.
Archives des juridictions	100 ans	50 ans	75 ans	id.
Registres de naissance de l'état civil	100 ans	100 ans	75 ans	id.
Registres de mariage de l'état civil	100 ans	50 ans	75 ans	id.
Renseignements sur la vie privée collectés dans le cadre d'enquêtes statistiques	100 ans	50 ans	75 ans	id.
Questionnaires de recensement de la population	100 ans	50 ans	100 ans	75 ans
Documents concernant des personnes mineures ou des agressions sexuelles	Pas de délai spécifique	Pas de délai spécifique	100 ans	id.
Dossiers de personnels	120 ans	50 ans	75 ans	id.
Secret médical	150 ans	120 ans (ou 25 ans à compter du décès)	id.	id.
Autres documents	30 ans	Communication immédiate	id.	id.
Documents relatifs à la sécurité des personnes et concernant la défense nationale	Pas de délai spécifique	Incommunicabilité absolue	id.	100 ans
Documents permettant la fabrication d'armes de destruction massive	Pas de délai spécifique	Incommunicabilité absolue	id.	id.

B – LES AUTRES MODIFICATIONS EFFECTUEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En premier lieu, l'Assemblée nationale a conforté l'initiative du Sénat consistant à aligner le régime des archives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur celui des archives des collectivités territoriales. Sur proposition de votre rapporteur, elle a prévu que les communes membres d'un même EPCI pourraient, par convention, confier leurs archives à la commune qui gère les archives de l'EPCI. Les services publics locaux d'archives pourront ainsi être regroupés et leurs moyens mutualisés.

En deuxième lieu, l'Assemblée nationale est partiellement revenue sur les harmonisations voulues par le Sénat entre les dispositions du code du patrimoine relatives aux archives et la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, qui régit la communication des documents administratifs. Votre rapporteur souscrit à l'objectif du Sénat de remédier aux problèmes d'articulation des régimes de communication des documents administratifs et des archives publiques mais a constaté, au cours des auditions, que l'alignement du premier sur le second pourrait générer des ambiguïtés, des difficultés de compréhension et des omissions. Il est donc apparu préférable d'étudier attentivement les possibilités d'harmonisation, plutôt que de bouleverser par amendement les règles applicables aux documents administratifs. Pour éviter un report *sine die* de cette réforme, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement habilitant celui-ci à effectuer les coordinations nécessaires par voie d'ordonnance.

Il convient également de mentionner l'adoption d'un amendement de notre collègue Marietta Karamanli prévoyant l'élaboration par le Gouvernement d'un rapport sur les conditions de conservation des archives numériques, notamment leur transfert régulier sur des supports garantissant leur pérennité.

Enfin, sur proposition de votre rapporteur, l'Assemblée nationale a prévu une entrée en vigueur différée du projet de loi organique. En effet, l'application du droit commun aux archives du Conseil constitutionnel, notamment la réduction de 60 à 25 ans du délai de consultation, rend nécessaire un délai pour son application.

II. — LES MODIFICATIONS EFFECTUEES PAR LE SENAT

Le projet de loi et le projet de loi organique ont été adoptés par le Sénat, en deuxième lecture, le 15 mai 2008.

Le Sénat n'a apporté que peu de modifications au projet de loi tel qu'il résultait de son examen par l'Assemblée nationale. Il a ainsi adopté en termes conformes 15 des 17 articles modifiés par l'Assemblée nationale. Il a modifié :

— l'article 29, qui habilite le Gouvernement à harmoniser, par ordonnance, les règles législatives relatives aux archives publiques et à la communication des documents administratifs. Outre des modifications rédactionnelles, le Sénat a encadré cette habilitation en imposant un délai pour la publication de l'ordonnance et un délai de dépôt d'un projet de loi de ratification, conformément aux règles constitutionnelles ;

— l'article 30, qui prévoit la remise d'un rapport sur les conditions de conservation des archives numériques sur des supports pérennes. Le Sénat a prévu que ce rapport devait être remis au Parlement tous les trois ans et faire état, plus largement, des conditions de collecte, de classement, de conservation et de communication des archives en France, aussi bien numériques que sous format papier.

S'agissant du projet de loi organique, le Sénat s'est limité à des modifications de nature rédactionnelle concernant la date d'entrée en vigueur de la future loi organique.

Votre rapporteur se félicite du consensus qui s'est dégagé entre les deux assemblées sur les orientations du projet de loi et du projet de loi organique.

*

* *

La Commission a examiné le projet de loi organique et le projet de loi au cours de sa séance du mercredi 25 juin 2008.

Après l'exposé du rapporteur, la Commission est passée à l'examen de l'article restant en discussion du projet de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 2

Entrée en vigueur de la loi organique

Cet article a été introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, sur proposition de votre rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement.

Dans sa rédaction originale, il prévoyait que la loi organique entrerait en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication. Un délai d'entrée en vigueur apparaissait en effet nécessaire pour permettre au Conseil constitutionnel de s'adapter au nouveau régime de communication et de gestion de ses archives, qui deviennent soumises au droit commun. En particulier, la réduction de 60 à 25 ans du délai de consultation représente un changement important.

Sans remettre en cause le principe d'une application différée de la loi organique, le Sénat a préféré retenir une date fixe, le 1^{er} janvier 2009, pour son entrée en vigueur. Si la loi organique était publiée après cette date, elle serait alors applicable dès sa publication, dans les conditions de droit commun.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Puis elle a *adopté* l'ensemble du projet de loi organique sans modification.

*

* *

Puis la Commission est passée à l'examen des articles restant en discussion du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES

Article 29

Habilitation du Gouvernement à harmoniser, par ordonnance, la législation relative aux archives et la législation relative à la communication des documents administratifs

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, d'un amendement présenté par le Gouvernement. Il permet à celui-ci de modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives à l'accès aux documents administratifs, aux archives publiques ou à d'autres données publiques, de manière à harmoniser les différents régimes d'accès à ces données.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture par le Sénat, celui-ci avait introduit plusieurs articles modifiant la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Le Sénat avait en effet relevé plusieurs problèmes d'articulation entre le code du patrimoine, qui comprend la législation sur les archives et la loi du 17 juillet 1978 précitée, qui définit le régime de communication des documents administratifs et le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Ces problèmes d'articulation sont notamment dus au fait que la notion de document administratif et celle d'archive publique ne sont pas distinctes, mais ne se recoupent pas parfaitement non plus. La législation sur les archives prévoit que tout document « produit ou reçu » par une administration publique est une archive publique, quelle que soit sa date. Cette archive publique peut également être un document administratif si elle est « élaborée ou détenue » par les administrations citées par la loi du 17 juillet 1978 précitée. Certaines archives publiques n'entrent pas dans cette catégorie et ne sont donc pas qualifiées de document administratif. Tel est le cas, notamment, des documents des assemblées parlementaires, des avis du Conseil d'État et des juridictions administratives ou des documents de la Cour des comptes⁽¹⁾.

En outre, les régimes de communication des documents administratifs et des archives publiques ne sont pas identiques. Certains documents qualifiés de non communicables par la loi du 17 juillet 1978 ne sont pas mentionnés par le code du patrimoine comme documents soumis à un délai spécifique de consultation. Par

(1) Ces documents sont explicitement exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 précitée par l'article premier de cette loi.

ailleurs, la reconnaissance de la compétence de la CADA en matière de demandes de consultation d'archives publiques a créé une ambiguïté sur les procédures à suivre. La CADA s'est déclarée compétente pour traiter des demandes de consultation de documents non administratifs tels que les documents des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives ou les documents de la Cour des comptes, qui sont des archives publiques, lorsque la demande est fondée sur le code du patrimoine. En revanche, elle est incompétente si la demande de communication des mêmes documents est fondée sur la loi du 17 juillet 1978 puisque ces documents sont exclus du champ des documents administratifs.

Face à ces incohérences, une meilleure articulation des deux législations apparaît indispensable. Cependant, lors de son audition par votre rapporteur, la CADA a signalé que les amendements introduits par le Sénat pouvaient poser des problèmes d'ordre juridique. La suppression de la liste des documents administratifs non communicables au profit d'un renvoi aux délais de consultation fixés par le code du patrimoine, par exemple, aurait supprimé le secret protégeant certains documents tels que les avis fournis par des avocats. Des modifications terminologiques en apparence anodines auraient pu remettre en cause certaines interprétations de la loi par la CADA, confortées par la jurisprudence et bien connues des praticiens.

Votre rapporteur n'ayant pas souhaité qu'une réforme trop hâtive de la loi du 17 juillet 1978 soit source de confusion, l'Assemblée nationale est revenue sur certaines de ces mesures d'harmonisation. Toutefois, afin d'éviter que l'harmonisation nécessaire n'intervienne que dans plusieurs années, à l'occasion d'une future réécriture de la loi du 17 juillet 1978, l'Assemblée a adopté un amendement du Gouvernement permettant d'opérer cette harmonisation par voie d'ordonnance.

Tout en apportant quelques améliorations rédactionnelles au texte proposé, le Sénat a renforcé l'encadrement de cette expérimentation. Il a notamment fixé un délai de neuf mois suivant la promulgation de la loi pour adopter l'ordonnance, puis un délai de trois mois après la publication de cette ordonnance pour déposer un projet de loi de ratification. Ces délais, obligatoires en application de l'article 38 de la Constitution, avaient été omis dans la rédaction initiale du texte.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 30

Remise d'un rapport sur les conditions de conservation des archives numériques

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale, sur proposition de notre collègue Marietta Karamanli et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, contre l'avis de la commission des Lois, le Gouvernement s'étant remis à la sagesse de l'Assemblée.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, les auteurs de l'amendement ont souhaité que le Parlement soit informé des mesures prises par le Gouvernement pour assurer la pérennité des archives conservées sur des supports numériques. Les administrations sont confrontées, en effet, à un risque de « *perte de la mémoire collective* » si les archives numériques deviennent inexploitable en raison des évolutions technologiques. D'une part, ces archives doivent être régulièrement transférées sur des supports plus modernes pour en assurer la conservation et en faciliter la consultation. Le contenu des disquettes, par exemple, doit être recopié sur CD ou DVD. D'autre part, un retraitement de ces données peut être nécessaire pour éviter qu'elles ne soient plus lisibles faute de logiciel adapté. En raison de l'obsolescence des logiciels de bases de données, certaines archives sont devenues inaccessibles, telles que les archives fiscales des années 80 concernant l'impôt sur les grandes fortunes.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoyait la remise, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement sur la conservation et le transfert régulier des archives publiques sur des supports durables. Ce rapport devait également indiquer le coût de gestion induit par ces mesures de conservation, pour l'État comme pour les collectivités territoriales.

Le Sénat a souhaité que ce rapport fasse état, plus largement, des conditions de collecte, de classement, de conservation et de communication des archives françaises, y compris les archives sous format papier. Il a maintenu l'obligation de présenter les mesures destinées à assurer la pérennité des archives numériques, mais a supprimé la référence au coût de ces mesures. Par ailleurs, il a prévu que ce rapport devrait être déposé dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, puis tous les trois ans.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Puis elle a *adopté* l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification le projet de loi organique relatif aux archives du Conseil constitutionnel (n° 896), adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat, et le projet de loi relatif aux archives (n° 897), adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Projet de loi organique relatif aux archives du Conseil constitutionnel	Projet de loi organique relatif aux archives du Conseil constitutionnel	Projet de loi organique relatif aux archives du Conseil constitutionnel
Article 2	Article 2	Article 2
La présente loi organique entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication.	... vigueur le 1 ^{er} janvier 2009 si elle est publiée avant cette date ou, à défaut, dès sa publication.	<i>(Sans modification)</i>

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Projet de loi relatif aux archives	Projet de loi relatif aux archives	Projet de loi relatif aux archives
<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU CODE DU PATRIMOINE</p>	<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU CODE DU PATRIMOINE</p>	<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU CODE DU PATRIMOINE</p>
<p>TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES</p>
Article 29 (<i>nouveau</i>)	Article 29	Article 29
<p>Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à modifier et à compléter, par ordonnance, les dispositions du titre I^{er} du livre II du code du patrimoine, celles de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée, ainsi que les autres dispositions législatives portant sur l'accès à des documents administratifs ou à des données publiques, afin d'harmoniser les règles applicables aux documents et aux demandeurs entre les différents régimes d'accès portant sur les archives et sur les documents administratifs.</p>	<p>... l'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques, afin d'harmoniser les règles qui leur sont applicables. L'ordonnance est prise au plus tard le dernier jour du neuvième mois suivant la promulgation de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
Article 30 (<i>nouveau</i>)	Article 30	Article 30
<p>Le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur la conservation et le transfert régulier des archives publiques sur des supports durables et sur le coût de gestion induit pour l'État et les collectivités territoriales de ces mesures conservatoires.</p>	<p>Le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard un an à compter de la promulgation de la présente loi, puis tous les trois ans, un rapport portant sur les conditions de collecte, classement, conservation et communication des archives en France. Ce rapport présente en particulier les mesures destinées à assurer la pérennité des archives numériques.</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>