

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2209414/5-1

M. Marc BOUCHAGE

Mme Lamarche
Rapporteure

Mme Kanté
Rapporteure public

Audience du 3 juillet 2025
Décision du 17 juillet 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(5^{ème} section – 1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 24 avril 2022 et les 23 octobre et 28 novembre 2024, M. Marc Bouchage demande au tribunal :

1°) d'annuler les décisions des 4 et 5 août 2021 par lesquelles le ministre des armées a rejeté sa demande d'accès à quatorze (14) cotes d'archives publiques appartenant au fonds d'archives militaires sur le Rwanda et le génocide des Tutsis, conservées au service historique de la défense (SHD) ;

2°) d'enjoindre au ministre des armées de faire droit à sa demande, à l'exception de la cote numérotée AI G32453 et de mettre en place une procédure concrète permettant une utilisation réelle de ces cotes aux fins de recherche et de documentation.

Il soutient que :

- les refus opposés par le ministre des armées méconnaissent l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et portent une atteinte disproportionnée à sa liberté d'expression telle que protégée par les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- ils entrent en contradiction avec les conclusions prononcées par la rapporteure publique dans la décision rendue par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat le 12 juin 2020 sous les numéros n° 422327 et 4301026 ;

- la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a reconnu l'intérêt légitime de sa demande de consultation anticipée mais n'a pas pris la mesure de l'intérêt de sa demande ;

- le ministre des armées oppose de manière abusive le motif tiré de l'« atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi ».

Par des mémoires en défense, enregistrés les 13 octobre et 14 novembre 2024, le ministre des armées conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés ;
- la demande de consultation anticipée du requérant présente un caractère abusif au sens des dispositions de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code du patrimoine ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lamarche, première conseillère,
- les conclusions de Mme Kanté, rapporteure publique,
- les observations orales de M. Bouchage,
- et les observations de Mme Potin, pour le ministre des armées.

Une note en délibéré, présentée par M. Bouchage, a été enregistrée le 3 juillet 2025.

Considérant ce qui suit :

1. M. Marc Bouchage a sollicité, le 22 février 2021, l'autorisation de consulter de manière anticipée quatorze (14) cotes d'archives publiques appartenant au fonds d'archives militaires sur le Rwanda et le génocide des Tutsis auprès du service historique de la défense (SHD). Le silence gardé par le ministre des armées sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet le 22 mars suivant. Par deux courriers datés des 4 et 5 août 2021, le ministre des armées a expressément confirmé son refus. M. Bouchage a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par un courrier enregistré à son secrétariat le 28 septembre 2021. La commission a émis un avis défavorable à la demande de consultation anticipée présentée par le requérant le 17 février 2022. Le silence gardé par l'administration pendant deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de M. Bouchage par la CADA a fait naître une nouvelle décision implicite de refus en application des dispositions de l'article R. 343-5 du code des relations entre le public et l'administration. Par sa requête, M. Bouchage doit être regardé comme sollicitant l'annulation de cette dernière décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 213-1 du code du patrimoine : « *Les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2, communicables de plein droit.* ».

L'article L. 213-2 du même code précise : « *Par dérogation aux dispositions de l'article L. 213-1 : / I. Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de : / (...) 3° Cinquante ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, et qui ont pour ce motif fait l'objet d'une mesure de classification mentionnée à l'article 413-9 du code pénal, ou porte atteinte (...) à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, à l'exception des documents mentionnés aux 4° et 5° du présent I. (...) / 5° Cent ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, (...) / Les mêmes délais s'appliquent aux documents dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables impliquées dans des activités de renseignement, que ces documents aient fait ou ne fassent pas l'objet d'une mesure de classification. (...)* ». Aux termes de l'article L. 213-3 de ce code : « *I. L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I de l'article L. 213-2 peut être accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. (...) l'autorisation est accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents. (...)* ». Enfin, l'article R. 213-11 du code du patrimoine prévoit que : « *Toute demande de dérogation aux conditions de communication des archives de la défense est soumise : / 1° Au Premier ministre, en ce qui concerne les archives provenant du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; / 2° Au ministre de la défense, en ce qui concerne les autres archives. / (...). / L'accord de l'autorité dont émanent les documents, mentionné à l'article L. 213-3, est donné par le Premier ministre en ce qui concerne les fonds d'archives publiques provenant du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, par le ministre de la défense en ce qui concerne les autres fonds. »*

3. En application de ces dispositions, l'autorisation de consultation anticipée des documents d'archives publiques est accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de consultation anticipée d'archives de la défense prise par le ministre des armées. Il lui revient, en particulier, d'exercer un entier contrôle sur l'appréciation portée, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 213-3 du code du patrimoine, sur la proportionnalité de la limitation qu'apporte à l'exercice du droit d'accès aux documents d'archives publiques le refus opposé à une demande de consultation anticipée, par dérogation aux délais fixés par la loi. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicition, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.

4. L'intérêt légitime du demandeur doit être apprécié au vu de la démarche qu'il entreprend et du but qu'il poursuit en sollicitant la consultation anticipée d'archives publiques, de la nature des documents en cause et des informations qu'ils comportent. Les risques qui doivent être mis en balance sont ceux d'une atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi, en particulier le secret de la défense nationale, la sûreté de l'Etat, la sécurité publique, la sécurité des personnes et la protection de la vie privée. La pesée de l'un et des autres s'effectue en tenant compte notamment de l'effet, eu égard à la nature des documents en cause, de l'écoulement du temps et, le cas échéant, de la circonstance que ces documents ont déjà fait l'objet d'une autorisation de consultation anticipée ou ont été rendus publics.

5. En l'espèce, la demande de consultation anticipée formulée par M. Bouchage porte sur quatorze (14) cotes d'archives publiques appartenant au fonds d'archives militaires sur le Rwanda et le génocide des Tutsis conservées au service historique de la défense (SHD).

6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que M. Bouchage est un journaliste indépendant qui collabore avec plusieurs médias tels qu'Euronews, France 24, France Télévisions ou encore Mediapart. En 2014, il a notamment co-réalisé une enquête intitulée « L'Orphelinat Sainte-Agathe et son chauffeur. Une évacuation française » pour le magazine Causeuse. La demande de consultation anticipée d'archives publiques qu'il a présentée s'inscrit dans la préparation d'un article retraçant l'histoire de l'évacuation, par les forces militaires françaises, de l'orphelinat Saint-Agathe de Masaka (Rwanda) dans le cadre de l'opération « Amaryllis » du 8 au 14 avril 1994.

7. En second lieu, il ressort tant des écritures du ministre des armées en défense que de l'inventaire des différents fonds d'archives relatifs au Rwanda et au génocide des Tutsis, notamment rendu public le 7 avril 2021 par la Commission de recherche sur les archives françaises relatives au Rwanda et au génocide des Tutsi (1990-1994) présidée par M. Vincent Duclert sous la forme d'un « État des sources dans les fonds d'archives français pour la recherche sur la France au Rwanda et le génocide des Tutsis (1990-1994) » librement accessible sur le site internet vie-publique.fr, que l'intégralité des cotes sollicitées par M. Bouchage comprennent des documents couverts par le secret de la défense nationale, alors classifiés au niveau « confidentiel défense ». Par ailleurs, il ressort du libellé des dossiers contenus dans ces cotes que les documents en cause sont susceptibles de comporter des informations sensibles se rapportant à la vie privée de personnels toujours en vie ou de nature à compromettre leur sécurité.

8. Eu égard, d'une part, aux informations contenues dans les documents en litige et, d'autre part, au but poursuivi par M. Bouchage dont les travaux s'inscrivent, à la suite de plusieurs articles documentés qu'il a déjà rédigés sur le rôle exact de la France au Rwanda, dans une finalité de recherche journalistique et d'information du public, sa demande présente, au regard de la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées pour nourrir les recherches historiques et le débat sur un événement se rapportant à une période de l'histoire dont l'étude est encouragée par les pouvoirs publics, un intérêt légitime alors même qu'il n'est ni historien ni chercheur.

9. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit au point 7 que les archives en litige sont majoritairement classifiées et susceptibles de comporter des informations de nature à compromettre la sécurité ou la vie privée de personnes. En outre, d'une part, le ministre des armées indique que de nombreux documents comportent des informations relatives aux procédures opérationnelles ou aux capacités techniques des forces armées françaises ou des services de renseignement toujours en vigueur aujourd'hui ainsi que des informations sensibles susceptibles de compromettre la sécurité d'agents encore en vie. D'autre part, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la consultation anticipée des archives en litige ait déjà été autorisée ni que tout ou partie des informations qu'elles contiennent aient été rendues publiques. S'il est constant que les membres de la commission dite « Duclert » ont pu y accéder dans leur cadre de la mission qui leur avait été confiée par le Président de la République le 5 avril 2019, ce n'est qu'après avoir bénéficié d'une décision d'habilitation à connaître des informations et supports classifiés.

10. Ainsi, au terme de la mise en balance des intérêts en présence, il apparaît, à la date de la présente décision, eu égard à la nature et à l'objet des documents litigieux et aux informations qu'ils comportent, que l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents, qui concernent une intervention militaire française précise de la guerre civile au Rwanda, conduirait à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Par suite, le ministre des armées était fondé à refuser de faire droit à la demande de consultation anticipée des quatorze (14) cotes d'archives présentée par le requérant. Les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article L.213-3 du code du patrimoine ne peuvent, dès lors, qu'être écartés.

11. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. Bouchage doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par le requérant, n'appelle, par lui-même, aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. Bouchage est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Marc Bouchage et au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2025 à laquelle siégeaient :

M. Davesne, président,
Mme Lamarche, première conseillère,
M. Tanzarella Hartmann, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juillet 2025.

La rapporteure,

Le président,

M. Lamarche

S. Davesne

La greffière,

V. Lagrède

La République mande et ordonne au ministre des armées, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.