



**HAL**  
open science

# La responsabilité, épicentre du droit du patrimoine culturel

Vincent Negri

► **To cite this version:**

Vincent Negri. La responsabilité, épicentre du droit du patrimoine culturel. Droit public et patrimoine. Le rôle du Conseil d'Etat, La Documentation française, 2019, Travaux et documents. Comité d'histoire du ministère de la culture, 978-2-11-145993-9. hal-04451022

**HAL Id: hal-04451022**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-04451022>**

Submitted on 14 Feb 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

# La responsabilité, épicentre du droit du patrimoine culturel

Vincent NÉGRI\*

Définissant le terme *responsabilité* et posant ses acceptions juridiques, Pierre-Marie Dupuy relève qu'« il n'y a pas de système juridique organisé, marqué par son unicité et sa complexité, sans qu'il y ait également, en son épicentre, un système de responsabilité, lui-même plus ou moins articulé<sup>1</sup> ». Le droit du patrimoine culturel ordonne un système juridique dont l'unicité ne résulte pas tant de la codification des législations de protection du patrimoine opérée en 2004 – les frontières du droit du patrimoine excèdent le Code du patrimoine – que de la finalité de ce système juridique concentrée sur la conservation de biens matériels et immatériels. Le droit du patrimoine culturel est ainsi accordé sur des processus de qualification juridique de biens – processus armés par une critériologie construite à partir des vocabulaires de l'histoire, de l'art, de l'archéologie ou de l'architecture – d'où découle la faculté de protection, induisant un principe de conservation – dans des formes d'intensité variable. De cette finalité univoque, où se joue la reconnaissance patrimoniale d'un bien culturel, l'État semble être le garant et, partant, le détenteur du pouvoir de protéger. Loin de conforter l'unicité de ce système juridique – comme il pourrait sembler de prime abord – l'autorité quasi exclusive de l'État pour

---

\* Chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP/UMR 7220 : CNRS, ENS Paris Saclay, université Paris Nanterre)

1. Pierre-Marie Dupuy, « Responsabilité », in Denis Alland et Stéphane Rials (sous la dir. de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy/PUF, 2003, p. 1341.

normer et contrôler les usages et la disponibilité du patrimoine protégé est un symptôme de complexité.

En réalité, le principe même de conservation du patrimoine se déploie indépendamment de cette verticalité entre l'État, qui catégorise, ordonne – met en ordre – et institutionnalise le patrimoine culturel, et des ayants droit – propriétaires et acteurs locaux. Le Code du patrimoine, qui projette une figure normative concentrée sur des prérogatives étatiques, ne donne qu'une vision partielle – tronquée – du droit du patrimoine culturel ; la substance du système juridique qui gouverne la conservation de ce patrimoine intègre des normes disséminées dans d'autres branches de droits, qu'il s'agisse du droit de l'urbanisme ou du droit de l'environnement – pour ne citer que les deux majeures – qui mettent en jeu des prérogatives d'acteurs distincts de l'État. Ce système juridique subit également les influences croisées du droit international et de principes positionnés en surplomb, à l'instar du respect de la dignité humaine qui va conditionner l'exposition des restes humains dans les musées<sup>2</sup> et leur disponibilité<sup>3</sup>.

En outre, le droit international va façonner directement certaines dispositions du Code du patrimoine, notamment par l'intégration de la dimension immatérielle dans la définition du patrimoine<sup>4</sup> ou encore sur la question du trafic illicite des biens culturels<sup>5</sup> et de leur sauvegarde dans les conflits armés<sup>6</sup>. Il agit également en lisière du système juridique ancré sur le patrimoine culturel en instillant, de l'extérieur, de nouvelles figures normatives, si ce n'est en opérant la redistribution ou l'attribution de nouvelles titularités, tout au moins en les amorçant par des pratiques patrimoniales subjectivant des groupes sociaux ; de ce point de vue, la ratification de la Convention Unesco de 2003 sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, qui infuse de nouvelles pratiques patrimoniales dans l'identification et la reconnaissance de ce patrimoine par des communautés, participe de cette contagion latente du droit interne du patrimoine par le droit international.

2. Marie Cornu, « Le corps humain au musée, de la personne à la chose », *Recueil Dalloz*, 2009, p. 1907-1914.

3. Vincent Négri, « L'éthique du droit international dans la restitution des restes humains », in Géraldine Goffaux Callebaut (sous la dir. de), *Éthique et patrimoine culturel. Regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 301-312.

4. Art. 55 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (JO 8 juillet 2016) ; cet article complète l'article L. 1 du Code du patrimoine par la définition du patrimoine culturel immatériel issue de l'article 2 de la Convention Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

5. Art. L. 111-8 et L. 124-1 du Code du patrimoine.

6. Art. L. 111-11 du Code du patrimoine.

En regard de cette unicité et de cette complexité, la responsabilité est le fil d'Ariane<sup>7</sup> du droit du patrimoine culturel. Analysant la fonction de la responsabilité dans le droit de l'environnement, François Ost observe que « du point de vue de la technique juridique, on tiendrait là un "macro" principe juridique, quelque chose comme une matrice conceptuelle ou un paradigme au sens de l'épistémologie contemporaine, enfin en mesure d'insuffler sens et cohérence<sup>8</sup> ». L'observation peut être dupliquée pour le droit du patrimoine culturel dont nombre de principes s'inscrivent dans un appariement avec le droit de l'environnement qui traite notamment de la conservation des milieux sensibles, des espaces naturels et des paysages, ainsi que de la prévention des risques et des atteintes, et en miroir, de la réparation des dommages ; ces concepts et outils qui relèvent d'un vocabulaire couramment imputé à la protection de l'environnement sont également prégnants dans le champ du patrimoine culturel et, dans cette arène, s'agissant des logiques de prévention et de réparation, donnent sa texture particulière au droit de l'archéologie.

Pour autant, cette position cardinale – matricielle – de la responsabilité peut sembler paradoxale, s'agissant d'un concept, inconnu du droit romain, qui prospère dans la doctrine juridique contemporaine après n'être apparu dans les langues européennes qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>. Comme le soulignait Paul Ricœur, « on est surpris qu'un terme, au sens si ferme au plan juridique, soit d'origine si récente et sans inscription marquée dans la tradition philosophique<sup>10</sup> ». Inconnu du droit romain, le terme n'en a pas moins des origines latines – *respondere* et *spondeo* – ce dernier mot désignant l'acte de répondre à une prestation due<sup>11</sup>.

## I – Trajectoires de la responsabilité dans le droit du patrimoine

La prise en charge par la Nation de la conservation des monuments et des sites au XIX<sup>e</sup> siècle investit l'État d'une triple mission de reconnaissance – pouvoir de qualification et de désignation du patrimoine culturel –, de protection et de transmission générationnelle des biens constitutifs d'un patrimoine national.

7. L'expression est empruntée à François Ost, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *Droit et société*, n° 30-31, 1995, p. 281-322.

8. François Ost, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », art. cité, p. 282.

9. Michel Villey, « Esquisse historique sur le mot *responsable* », *Archives de philosophie du droit*, t. 22, 1977, p. 45-58.

10. Paul Ricœur, « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *Esprit*, n° 206, novembre 1994, p. 28.

11. Pierre-Marie Dupuy, « Responsabilité », art. cité, p. 1343 ; Michel Villey, « Esquisse historique sur le mot *responsable* », art. cité.

S'étant auto-institué garant de la conservation du patrimoine culturel, c'est sur un mode quasi exclusif que l'État assure cette responsabilité en mobilisant les concepts et les outils juridiques que déploie notamment le Code du patrimoine. Cette responsabilité qui incombe à l'État subit peu de rivalités ; les lois de décentralisation n'ont pas redistribué les attributions dans le domaine du patrimoine. On observe, au contraire, un réinvestissement de la centralité de l'État dans nombre de dispositions de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine<sup>12</sup>.

C'est cette fonction primordiale de l'État dans la définition et la protection juridique du patrimoine qu'exprimait Théodore Reinach en 1912, dans son rapport à la Chambre des députés sur le projet de loi, qui deviendra la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques :

*« C'est [...] dans une véritable copropriété idéale que l'État, représentant de la nation, puise le droit d'intervenir, soit par l'expropriation, soit par l'institution d'une servitude spéciale, pour préserver contre les dangers qui le menacent, son patrimoine artistique et historique, pour empêcher l'incurie de laisser tomber les monuments en ruine, le vandalisme de les saccager, la cupidité de les expatrier, l'ignorance ou le mauvais goût de les défigurer par des restaurations téméraires<sup>13</sup>. »*

Le pouvoir que l'État exerce par l'édition des servitudes de conservation – empreinte patrimoniale de la servitude d'utilité publique –, par la tutelle sur les travaux de conservation, par les prescriptions de mesure de sauvegarde, par la préemption ou l'expropriation, est assorti de garanties au profit des tiers – dont les propriétaires de sites et de monuments ou de collections et d'objets – contre l'arbitraire de l'État ou pour compenser l'intensité d'un préjudice qui résulterait d'une action régulière de l'État.

Cette dynamique binaire, entre prérogatives de l'État et garanties accordées aux tiers, est articulée sur une responsabilité univoque de l'État pour la conservation du patrimoine culturel – l'État se devant « d'exercer une surveillance attentive sur les monuments intéressants que le hasard des transmissions successives a fait échouer aux mains de particuliers ou de collectivités<sup>14</sup> » – ; univocité réaménagée en 2005 par l'introduction d'une coresponsabilité sur la conservation des monuments historiques, distribuée

12. Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (JO 8 juillet 2016).

13. Théodore Reinach, « Deuxième rapport fait au nom de la commission de l'enseignement et des beaux-arts chargée d'examiner le projet de loi relatif à la conservation des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique », JO Doc. parl., Ch. des députés, 2<sup>e</sup> séance du 14 juin 1912, annexe n° 1999, p. 1343.

14. *Ibid.*

au plus être astreints à prendre part tous les deux ou trois ans à des tirages organisés par des sociétés de tir de la région dans laquelle ils habitent.

Nombreux sont déjà les sociétés de tir qui qui réservent dans leur concours une catégorie et des prix spéciaux pour les sapeurs-pompiers.

En leur accordant le léger avantage qui réclame pour eux M. Jouanoux, nous avons conscience que, sans affaiblir la force défensive de l'armée, nous contribuerons à assurer et à faciliter le bon fonctionnement des subdivisions des communes rurales les moins importantes en leur procurant un recrutement sérieux de territoriaux jeunes, valides et actifs.

Il faut, toutefois, qu'il soit entendu que le ministre de la guerre, d'accord avec le ministre de l'intérieur, élaborera un règlement qui aura pour but d'assurer la stricte observation des engagements pris par les hommes de l'armée territoriale appartenant à un corps régulier de sapeurs-pompiers et de permettre l'application des sanctions rendues nécessaires par la violation ou l'inobservation volontaire de ces engagements. S'il importe que les sapeurs-pompiers reçoivent du législateur et des pouvoirs publics tous les encouragements possibles, il importe encore davantage qu'ils puissent se soustraire impunément à l'accomplissement du plus impérieux des devoirs : celui de la préparation à la guerre pour la défense et la sauvegarde du sol sacré de la patrie.

Telles sont, succinctement énumérées, les raisons pour lesquelles votre commission de l'armée vous invite à accueillir la proposition de M. Jouanoux.

PROPOSITION DE LOI

*Article unique.* — Le paragraphe 3 de l'article 41 de la loi du 21 mars 1906 est ainsi modifié :

« Sont dispensés de ces exercices et manœuvres les hommes appartenant à l'armée territoriale qui, au moment de l'appel de leur classe pour une période d'instruction, seront inscrits depuis au moins deux ans sur les contrôles de corps de sapeurs-pompiers régulièrement organisés et qui auront contracté un engagement de cinq ans dans ce corps ».

ANNEXE N° 1998

(Session ord. — 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1912.)

PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, ayant pour objet l'introduction de la fabrication, du transport, de la vente, ainsi que de la détention en vue de la vente, de tous spiritueux ou liqueurs alcooliques, autres que les préparations pharmaceutiques, contenant de la thuyone, transmise à la Chambre des députés, au nom du Sénat, par M. le président du Sénat. (1) — (Envoyée à la commission de l'hygiène publique.)

ANNEXE N° 1999

(Session ord. — 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1912.)

2<sup>e</sup> RAPPORT fait au nom de la commission de l'enseignement et des beaux-arts chargée d'examiner : 1<sup>o</sup> le projet de loi relatif à la conservation des monuments et ayant un intérêt historique et artistique (n° 430) ; 2<sup>o</sup> la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier l'article 11 et le 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 13 de la loi du 30 mars 1887 concernant la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique (n° 1821) ; 3<sup>o</sup> la proposition de loi de M. de Chappedelaine, relative à la protection et à la conservation du patrimoine historique et artistique de la France (n° 1826), par M. Théodore Reinach (Savoie), député (2). — (Urgence déclarée.)

Messieurs, à mesure qu'une nation arrive à la pleine conscience de sa personnalité morale,

(1) Voir : Sénat, n° 130 (année 1908), 102 et 227 (année 1911).  
(2) Voir : Sénat, n° 198-201-203-209 (année 1911) et 38 (année 1912). — Chambre des députés, n° 448-454-1504-1505.

elle ne tarde pas à reconnaître que les monuments qui peuplent les phases de son développement artistique, ou qui se rattachent à quelque souvenir précieux de son histoire, font partie de sa substance au même titre que ses fleuves, ses montagnes, ses vallées, ses forêts, les forces enchaînées dans l'eau de ses torrents, les sites dont l'imposante grandeur ou la grâce souveraine composent les traits de sa physiologie. « Les longs souvenirs, a dit Montalembert, font les grands peuples. » Quelque chose, en effet, de l'éternel collectif et durable d'une race est déposé dans ces « livres de pierre », ou s'est fixé le génie de ses enfants les mieux doués, ou psalmodie encore éternel, idéal, efforts vers le mieux, joie et souffrances des générations successives qui ont forgé l'âme de la nation.

Si l'Etat a le devoir d'entretenir en bon père de famille celles des reliques de son passé qui sont restées ou devenues sa propriété immédiate, il ne lui appartient pas moins d'exercer une surveillance attentive sur les monuments intéressants que le hasard des transmissions successives a fait échouer aux mains de particuliers ou de collectivités.

On a parlé, à ce propos, d'un sacrifice imposé au droit de propriété, au nom de l'intérêt pérenne de l'histoire ou de l'art. Il serait plus exact de dire qu'il s'agit là d'un conflit ou, si l'on préfère, d'un compromis entre deux droits de propriété également respectables. C'est, en effet, dans une véritable copropriété idéale que l'Etat, représentant de la nation, puise le droit d'intervenir, soit par l'expropriation, soit par la constitution d'une servitude spéciale, pour préserver, contre les dangers qui le menacent, son patrimoine artistique et historique, pour empêcher l'incurie de laisser tomber les monuments en ruines, le vandalisme de les saccager, la cupidité de les expatrier, l'ignorance ou le mauvais goût de les dénigrer par des restaurations téméraires.

La France, en raison de sa vieille civilisation, de sa forte centralisation, de son génie précoce pour les arts, devrait être la première nation de l'Europe à organiser avec un soin jaloux la défense de ses monuments historiques. Trop longtemps et trop souvent occupées les passions politiques, la haine aveugle du passé, la routine et l'inertie des pouvoirs publics, l'avidité et l'imprudence individuelles ont retardé ou paralyté les plus louables tentatives de ce genre. Les plus aetes de vandalisme dans notre pays ont été commis, non point pendant la Terreur, mais sous le règne d'Empire où disparaît (en 1811) le merveilleux édifice de Linx, et après la Restauration dont Montalembert a pu dire : « Ce régime à qui son nom seul semblait imposer la mission spéciale de réparer et de conserver les monuments du passé, a été tout au contraire une époque de destruction sans limite. » C'est seulement après la révolution de juillet, à l'appel des grandes voix de Chateaubriand et de Victor Hugo, de Montalembert, de Guizot (1), que la France officielle commença à prendre conscience de son devoir national envers les musées témoins de son histoire.

Pendant que l'archéologue caumont fonde la société française d'archéologie pour la conservation et la description des monuments historiques (1831), Guizot institue la fonction d'inspecteur général des monuments historiques (1837). Viot, Prosper Mérimée donnent aux travaux de cette commission une impulsion vigoureuse. Toutefois, le classement, réduit à un acte purement administratif et sans support légal, ne rend que des services limités et incertains, malgré le concours bienveillant de la jurisprudence. La commission avoue et persuade, ou cherche à persuader ; elle n'ordonne ni ne contraint. Seule la loi du 3 mai 1864 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique offre alors un moyen de protection sûr et efficace, mais ce moyen est trop coûteux pour se prêter à une application fréquente ; il n'apparaît que comme menacé à l'adresse des détenteurs de monuments classés, par trop négligents de leurs devoirs.

Il a fallu attendre la troisième République, il a fallu la loi du 30 mars 1887 pour fournir enfin à la protection de nos monuments historiques une arme légale d'un maniement simple et pratique.

(1) Victor Hugo, *Guerre aux démolisseurs* (1828-1831) ; Montalembert, *Du vandalisme en France* (Revue des Deux Mondes, 1858).

On connaît les principes fondamentaux de cette loi. Les immeubles ou objets mobiliers d'un intérêt national, appartenant à des personnes publiques (Etat, départements, communes, établissements publics), peuvent être classés, soit d'un commun accord contractuel et la collectivité propriétaire, soit même, moyennant certaines formalités, contre le gré de celle-ci.

S'agit-il, au contraire, d'un particulier ? Son immeuble ne peut être classé qu'avec son consentement et au tort d'un véritable contrat ; ses objets d'art mobiliers ne sont pas susceptibles de l'être.

Quelle que soit l'œuvre classée, publique ou privée, immobilière ou mobilière, le classement produit cet effet essentiel qu'il désormais elle ne peut être restaurée, modifiée, et à plus forte raison détruite, sans le consentement du ministre des beaux-arts. D'autres effets du classement sont particuliers à chacune des deux grandes catégories d'objets. Les immeubles classés sont soustraits aux servitudes d'alignement et autres qui pourraient entraîner leur dégradation ; ils ne peuvent être expropriés en vue d'un travail d'utilité publique qu'après l'avis du ministre des beaux-arts. Et tous ces effets les suivent en quelque lieu qu'ils passent.

Les objets mobiliers classés, qu'il est plus difficile de suivre et de surveiller dans les mains de leurs détenteurs successifs, ne peuvent être aliénés sans l'autorisation du ministre. L'aliénation illicite est nulle, et la nullité peut en être poursuivie pendant trois ans, soit par le ministre, soit par le vendeur lui-même.

Des sanctions exclusivement civiles consacrent ces règles tutélaires.

Nous n'avons pas à rappeler les bienfaits nombreux de la loi de 1887 et du règlement d'administration publique du 3 janvier 1889 qui, sous couleur de déterminer les détails de son application, et à parfois chargé non sans hardiesse les dispositions elles-mêmes. L'efficacité de la loi de 1887 est suffisamment attestée par les imitations dont elle a été l'objet à l'étranger. Les études attentives qui lui ont été consacrées dans divers pays ont démontré l'importance d'un quart de siècle, tout en justifiant les principes essentiels de cette loi, y a révélé nombre de défauts et de lacunes, sans parler même des erreurs de rédaction.

En même temps les circonstances se sont modifiées. L'activité et l'ardeur sans cesse croissantes en commerce des antiquités, la passion des collectionneurs, en particulier des collectionneurs étrangers, pour les monuments de l'art français, passion qui va jusqu'à tenter de transporter pierre à pierre, au delà de l'Atlantique, des édifices entiers, ont créé, pour la préservation de ces monuments, de nouvelles menaces.

Le nombre des édifices classés a presque triplé depuis 1887 ; celui des objets d'art frappés de la même servitude s'est accru dans des proportions encore plus considérables, notamment par l'effet de la loi de séparation des églises et de l'Etat (2). D'autre part, cette loi, en attribuant aux communes souvent dénuées d'un droit de propriété exclusif qu'elles partageaient naguère avec des fabriciens bien dotés, leur impose de lourdes charges que beaucoup d'entre elles sont peu disposées à supporter ; elle multiplie ainsi des tentations auxquelles il importe de les soustraire. A ces difficultés nouvelles, à ces nouveaux dangers, doivent correspondre de nouvelles dispositions légales.

Déjà la loi de séparation du 2 décembre 1905 a renforcé sur plusieurs points et pas seulement, comme on le croit d'ordinaire, en ce qui concerne les édifices cultuels et les objets d'art classés, les dispositions de la loi de 1887.

(1) Voir notamment sur cette loi : Parisot, *Les Monuments Historiques*, Paris, 1894 ; L. Félou, *Législation relative aux monuments et objets d'art*, Paris, 1896 ; Paul Clémén, *Die Denkmalschutz in Frankreich*, Berlin, 1906 ; Chas. Mayreville, *De la protection des monuments historiques*, Paris, 1909. Parmi les lois récentes inspirées par la loi française de 1887, on peut citer celle du canton de Vaud (1902) et la décret-loi portugais de 1911.

(2) Le classement global des objets d'art, affecté pour trois ans par cette loi, renouvellé en décembre 1908 pour une période égale, vient de l'être de nouveau (13 janvier 1912) dans les mêmes conditions. Le nombre des objets mobiliers classés s'élevé actuellement à 14.000.

Rapport de la commission de l'enseignement et des beaux-arts de la Chambre des députés sur les projets de loi relatif à la conservation des monuments historiques, par Théodore Reinach, 11 juin 1912.

© Archives projet Mémoloi

entre l'État et les propriétaires de ces monuments<sup>15</sup> – traduction ou transition de la véritable copropriété idéale que Théodore Reinach appelait de ses vœux. Le propriétaire d'un monument historique est dorénavant responsable de sa conservation<sup>16</sup>.

Ces deux trajectoires de responsabilités, quoique convergeant sur un même objet et opérant en miroir, demeurent asymétriques. Le droit du patrimoine demeure polarisé sur « un sacrifice imposé au droit de propriété, au nom de l'intérêt général, de l'histoire ou de l'art<sup>17</sup> ». C'est alors dans les débordements du droit de la conservation du patrimoine – lorsque l'atteinte au droit de propriété excède ce que le propriétaire est en capacité de supporter – qu'émerge une autre figure de la responsabilité – la responsabilité administrative – telle que les jurisprudences du Tribunal des conflits et le Conseil d'État l'ont conceptualisée dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et consolidée au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette bipolarité de la responsabilité dans le droit du patrimoine, distribuée entre l'État dans l'exercice de ces prérogatives de désignation et de conservation des monuments historiques et le juge administratif qui protège l'administré contre les excès ou l'abstention de l'État dans l'exercice de ces prérogatives, ou encore qui compense le préjudice découlant de l'emploi de ces prérogatives, renvoie à la systématisation des ordres juridiques que formule Herbert Hart, répartis entre normes prescriptives ou qui fondent l'exercice d'un pouvoir – en l'occurrence le pouvoir de qualifier et de protéger le patrimoine, et donc de prescrire la conservation de ce qui est protégé – et des normes qui s'attachent à fixer les conséquences d'une violation des normes prescriptives ou d'une anomalie préjudiciable à l'administré<sup>18</sup>. Ce que consigne Norberto Bobbio quand il relève qu'« un ordre juridique est un système qui tend à se maintenir en équilibre dynamique, utilisant des règles du second degré soit pour la conservation soit pour la transformation des règles du premier degré<sup>19</sup> ». L'équilibre dynamique du droit du patrimoine culturel repose sur cette articulation. En regard de la responsabilité instituante du pouvoir de protéger, le contentieux de la responsabilité et les principes de réparation ou

15. Nouveaux articles L. 621-29-1 et L. 622-24 introduits dans le Code du patrimoine par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés (JO 9 septembre 2005).

16. Les articles L. 621-29-1 et L. 622-24 du Code du patrimoine prévoient que le propriétaire ou l'affectataire domanial a la responsabilité de la conservation, respectivement, du monument historique ou de l'objet mobilier, classé ou inscrit qui lui appartient ou qui lui est affecté.

17. Théodore Reinach, « Deuxième rapport fait au nom de la commission de l'enseignement et des beaux-arts », art. cité.

18. Herbert L. A. Hart, *Le Concept de droit* [1976], trad. par Michel van de Kerchove, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2006, p. 99.

19. Norberto Bobbio, « Nouvelles réflexions sur les normes primaires et secondaires », in Chaïm Perelman, (sous la dir. de), *La Règle de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 104. Repris dans : Norberto Bobbio, *Essais de théorie du droit*, Paris, LGDJ, 1998, p. 159.

de compensation qui en découlent participent de ces règles de second degré. Ce caractère second ou secondaire ne signifie pas qu'elles seraient moins importantes ou cruciales que les normes du premier degré ; le qualificatif ne fait qu'exprimer leur lien avec les normes de premier degré dont elles dépendent, et dont elles éclairent, interprètent le contenu ou tracent la portée.

## II – Conjugaison du droit du patrimoine et du contentieux de la responsabilité

La jurisprudence du Conseil d'État sur les modalités d'engagement de la responsabilité de l'administration, lorsque cette dernière exerce ses prérogatives de conservation du patrimoine, est intimement liée à la construction du droit du patrimoine ; elle participe de la constitution même du système juridique finalisé sur la conservation du patrimoine. Elle en est consubstantielle. Cette synchronie s'exprime selon deux voies.

### *La compensation d'un préjudice spécial du fait de la protection du patrimoine*

Dans une première direction, c'est sur le terrain des charges qui affectent ou pèsent sur l'administré que la jurisprudence va restaurer le déséquilibre imputable à l'action administrative. Ces charges résulteront soit de débordements excessifs issus d'irrégularités dans l'édiction ou la mise en œuvre des mesures de conservation du patrimoine, soit, s'agissant de ces mesures, de la rupture de leur équilibre au détriment de l'administré alors même que l'action administrative est régulière. C'est alors sur le fondement d'une responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques, ou du fait des lois, qu'est opéré le rétablissement de l'équilibre au bénéfice de l'administré.

Ce principe de réparation du préjudice subi à raison d'une action de l'administration se consolide au début du xx<sup>e</sup> siècle. Auparavant, dans le cours du xix<sup>e</sup> siècle, prévalait l'idée selon laquelle « un législateur [...] doit, autant qu'il le peut, éviter de porter, par les mesures qu'il édicte, une atteinte inutile aux intérêts privés<sup>20</sup> », ce qu'illustre notamment la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique et artistique ainsi que les mesures administratives qui l'ont précédée<sup>21</sup> ; l'intensité normative du principe de *conservation* – terme qui fournit pourtant

20. Georges Teissier, *La Responsabilité de la puissance publique*, Paris, Paul Dupont, 1906, p. 15.

21. Voir Arlette Auduc, « L'héritage du xix<sup>e</sup> siècle dans la conservation des monuments historiques », in Jean-Pierre Bady, Marie Cornu, Jérôme Fromageau, Jean-Michel Leniaud et Vincent Négri (sous la dir. de), *1913. Genèse d'une loi sur les monuments historiques*, La Documentation française, 2013, p. 32-46.

son titre à la loi de 1887 – n'atteint pas un degré tel qu'il puisse contenir les droits du propriétaire du monument. L'hypothèse d'une réparation ou d'une compensation, sur le terrain de la responsabilité, des atteintes portées au droit de propriété était reportée sur l'intention du législateur, agissant alors davantage par devoir moral ou considération éthique que par la recherche du juste équilibre entre l'affirmation d'un intérêt supérieur de préservation du patrimoine et les droits légitimes des administrés. Analysant ce parcours du concept de responsabilité dans la charnière des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, Georges Teissier note ainsi qu'il revient au législateur, « quand la chose publique exige le sacrifice de droits individuels, [...] le devoir moral d'indemniser les victimes du nouvel état de choses, ou de leur accorder une équitable compensation ; mais rien ne l'y oblige<sup>22</sup> ».

Cette conception castratrice des droits des administrés s'amenuise à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle : la responsabilité procèdera moins de l'équité « qui conduit à répartir sur l'ensemble des citoyens la perte ou le dommage dont l'un d'eux est atteint par suite d'imperfection du mécanisme administratif<sup>23</sup> » – la responsabilité conçue alors comme « une abstraction qui n'a été créée et n'existe que pour la représentation et la sauvegarde de l'intérêt commun<sup>24</sup> » – que d'une juridicité confortée par la jurisprudence du Conseil d'État. La responsabilité de la puissance publique est engagée, soutient sans relâche Gaston Jèze, lorsqu'il y a dommage spécial et qu'il résulte donc des circonstances que « la victime supporte, du fait de l'administration, un préjudice que les autres individus ne sont pas appelés à supporter, en sorte que la règle de l'égalité des individus devant les charges publiques est violée au détriment de la victime<sup>25</sup> ». Lors de l'arrêt Couitéas, le commissaire du gouvernement René Rivet observait que « la justification par un individu d'un sacrifice exceptionnel, rompant nettement à son préjudice l'équilibre des charges et des profits de la vie commune, doit créer pour lui un droit à dédommagement imputable aux frais généraux de la société<sup>26</sup> ». Dans ses observations sur cet arrêt, Maurice Hauriou redoutait qu'il s'agisse d'« un principe général d'indemnisation pour tous les préjudices causés sans faute par l'administration, sous la seule condition que le préjudice soit anormal par rapport à l'équilibre général des charges publiques, en tant

22. Georges Teissier, *La Responsabilité de la puissance publique*, op. cit., p. 15-16.

23. Gabriel Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, t. V, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Delamotte, 1868, p. 147.

24. *Ibid.*

25. Gaston Jèze, « Notes de jurisprudence. Responsabilité de l'État à raison du fonctionnement des services publics, en dehors de toute faute, note sur CE 28 mars 1919, Regnault-Desroziers », *Revue du droit public*, 1919, p. 341. Voir du même auteur quelques années plus tôt : *Éléments de droit public et administratif*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1910, p. 99.

26. Conclusions de M. Rivet sur CE, 30 novembre 1923, Couitéas, *Dalloz jurisprudence générale. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, 3<sup>e</sup> partie, 1923, p. 59.

qu'elles pèsent également sur les administrés, ce qui équivaut à la consécration de la théorie du risque social<sup>27</sup> ». Cette jurisprudence allait prospérer jusqu'à consacrer la responsabilité sans faute du fait des lois, dont l'arrêt La Fleurette en 1938 inaugure une interprétation<sup>28</sup> qui fixera en 1981 le régime de responsabilité de l'État dans l'exécution de fouilles archéologiques, dans un arrêt Capri<sup>29</sup>. Dans ses conclusions sous cet arrêt, le commissaire du gouvernement Bernard Stirn pose et explicite le principe de « réparation du préjudice anormal et spécial résultant de l'exercice par l'administration de son droit de visite » et celui de « réparation intégrale du préjudice causé par l'exécution ultérieure de fouille<sup>30</sup> », alors que le ministre de la Culture entendait déduire du silence de la loi la volonté du législateur d'exclure toute indemnisation à ce titre.

### *La perméabilité des énoncés du droit du patrimoine au contentieux de la responsabilité*

Dans une seconde direction, le contentieux de la responsabilité va orienter la formulation du droit du patrimoine culturel. Certaines notions qui prennent leur source dans le contentieux de la responsabilité vont dériver jusqu'à être arrimées au droit du patrimoine culturel. Le contentieux pour défaut d'entretien, puis pour défaut d'entretien normal des ouvrages publics, est un symptôme de ce mouvement.

Dans ses conclusions sous l'arrêt Commune de Monségur en 1921, Louis Corneille posent les conditions primaires d'engagement de la responsabilité administrative pour défaut d'entretien d'un ouvrage public<sup>31</sup>. En l'occurrence, après avoir rappelé que « la responsabilité provient d'un défaut d'entretien d'un travail public », Louis Corneille pose la question de la finalité de l'entretien : « Pourquoi doit-on entretenir le travail public ? Pour qu'il serve à l'usage auquel il était destiné. Le bénitier y pouvait servir. Il n'y a pas défaut d'entretien. Il n'y a pas source de responsabilité.<sup>32</sup> » En d'autres termes, « le bénitier de l'église

27. Maurice Hauriou, note sur CE, 30 novembre 1923, Couitéas, *Sirey*, vol. 3, n° 57, 1923.

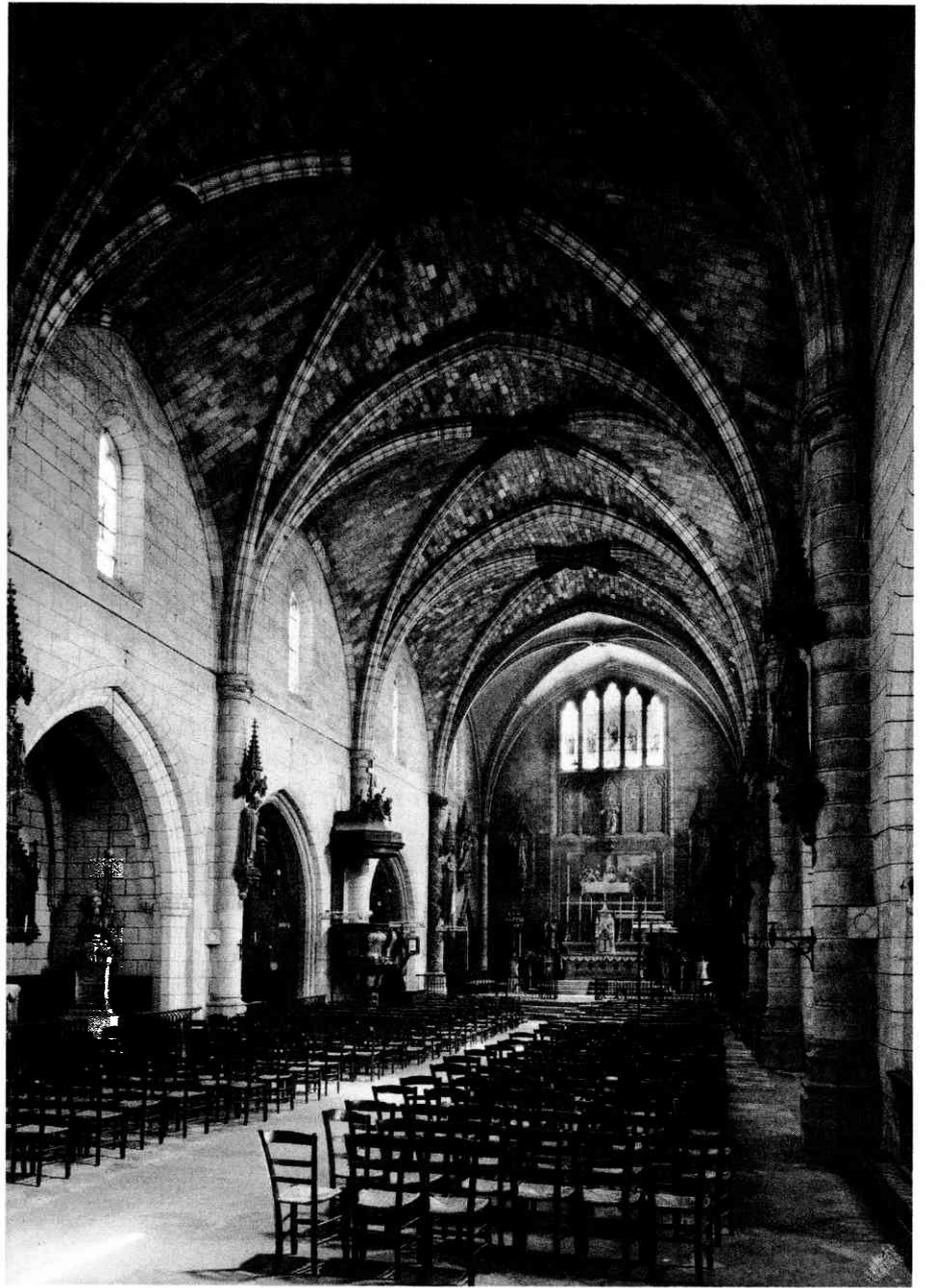
28. CE Ass., 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », *Rec.* 25 ; *Dalloz jurisprudence générale. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, 1938, 3<sup>e</sup> partie, 6<sup>e</sup> cahier, p. 41 ; *Sirey*, vol. 3, n° 25, 1938 ; *Revue du droit public*, 1938, p. 87.

29. CE, 18 décembre 1981, ministère de la Culture c/Compagnie d'aménagement et de promotion immobilière, req. n° 22511, *AJDA*, 1982, p. 263.

30. Bernard Stirn, « Conclusions sous CE, 18 décembre 1981, ministère de la Culture c/Compagnie d'aménagement et de promotion immobilière », *AJDA*, 1982, p. 261-263.

31. CE 10 juin 1921, commune de Monségur c/Lalanne, conclusions de Louis Corneille, *Sirey*, vol. 3, p. 49-51, 1921.

32. Dans cette affaire, telle que relatée par Louis Corneille, trois enfants, à l'issue des vêpres de première communion, éprouvèrent le besoin de se détendre et se rassemblèrent près du bénitier, auquel ils se suspendirent. Sous la charge la vasque bascula, se brisa et l'un des morceaux de marbre sectionna la jambe de l'un des enfants à hauteur de la cheville. Ses parents engagèrent la responsabilité de la commune, propriétaire de l'église.



Nef de l'église de Monségur, Gironde.

© Ministère de la Culture, Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, Diffusion RMN-GP

était susceptible de servir à l'usage auquel il était destiné sans compromettre la sécurité publique, mais pas à des exercices de gymnastique. Il n'y avait par conséquent pas obligation d'entretien du bénitier à cet effet, et donc pas de défaut d'entretien, source de responsabilité de la commune<sup>33</sup>. C'est dans ce sillon où l'obligation d'entretien est limitée à la destination de l'ouvrage que sera consacrée, quelques années plus tard, la notion d'entretien normal « pour assurer au public un usage de l'ouvrage conforme à sa destination<sup>34</sup> ».

La question de « la reconnaissance du défaut d'entretien d'un ouvrage public comme cause d'un dommage de travaux publics a logiquement posé le problème de savoir quand il y a, pour l'administration, obligation d'entretien<sup>35</sup> » ; elle a trouvé une résonance particulière dans les énoncés du droit des monuments historiques.

Les principes dégagés par le Conseil d'État sur l'engagement de la responsabilité de la puissance publique pour défaut d'entretien normal d'un ouvrage public ont revitalisé les obligations de l'État vis-à-vis du patrimoine protégé, notamment au titre des monuments historiques et, partant, les responsabilités qui incombent à l'État dans la conduite des politiques publiques de conservation du patrimoine. Ainsi, l'obligation d'entretien, en miroir de la responsabilité pour défaut d'entretien, a infusé dans le droit du patrimoine ; symptôme de l'influence de la jurisprudence administrative générale sur la formulation des énoncés juridiques propres au droit du patrimoine. On observe ainsi que les notions d'entretien normal et d'entretien ordinaire, de même que la notion de travaux d'entretien indispensables à la conservation, ou que nécessitent la conservation, sont fortement présentes dans le Code du patrimoine, qui tire également les conséquences de l'inexécution de travaux d'entretien par le propriétaire.

Sur ces apports croisés, on peut également noter le régime de responsabilité des travaux que réalise le propriétaire d'un monument historique. Dans une décision du 28 avril 1980, le Tribunal des conflits a mis en lumière la question de la coresponsabilité distribuée entre l'État – garant de la conservation des monuments historiques – et le propriétaire investi d'une responsabilité de conservation du monument protégé. L'asymétrie dans l'exercice de ce pouvoir de conservation – les prérogatives conférées à l'État surplombant celles du propriétaire – mettait en question l'engagement de la responsabilité de l'État sur le fondement de l'exécution de travaux publics. En d'autres termes, les privilèges dont jouit l'État sur le contrôle des travaux de restauration et sur l'encadrement de leur exécution laissaient entrevoir une possible qualification

33. Conclusions de Louis Corneille, *préc.*

34. CE, 16 mai 1930, ministre des Travaux publics c/Lussagnet, Rec. 527 ; *Sirey*, vol. 3, n° 73, 1930.

35. Maryse Deguerge, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 1994, p. 287.

de travaux publics. Le tribunal des conflits tranche cette question en leur déniaut le caractère de travaux publics :

« *La circonstance que les travaux ont été effectués sur un immeuble classé monument historique et ont été surveillés et partiellement subventionnés par l'État n'est pas de nature à leur conférer le caractère de travaux publics*<sup>36</sup>. »

Il en va autrement lorsque l'État use du privilège d'exécution d'office de travaux sur un monument ne lui appartenant pas. Dans le droit fil de la jurisprudence Mimouni<sup>37</sup>, c'est sur le terrain de la responsabilité sans faute que l'État doit répondre des dommages provoqués par l'exécution d'office de travaux de conservation d'un monument historique appartenant à un tiers :

« *Lorsque l'administration s'est chargée [...] de la réparation ou de l'entretien d'un immeuble classé, l'État répond des dommages causés au propriétaire, sauf faute de celui-ci ou force majeure, par l'exécution des travaux ou à l'occasion de ces travaux*<sup>38</sup>. »

Cette solution, en miroir de l'arrêt Capri du 18 décembre 1981<sup>39</sup>, conforte une unité de régime de responsabilité sans faute de l'État, inférée par l'exécution d'office de mesures de sauvegarde – travaux d'office sur un monument historique dont la conservation est gravement compromise<sup>40</sup> ; exécution d'office de fouilles archéologiques sur des terrains n'appartenant pas à l'État<sup>41</sup>.

### III – Socialisation de la protection du patrimoine

Comme le souligne Maryse Deguerge, la responsabilité « constitue un champ d'exploration idéal pour l'étude de la structure du droit et de ses modes d'élaboration<sup>42</sup> ». Le droit du patrimoine, dont la législation sur les monuments historiques constitue la matrice, est articulé sur la suprématie des règles de conservation qui s'exprime dans des pouvoirs d'exception de l'État. Seul le droit de l'archéologie échappe au paradigme de la conservation et lui substitue celui

36. T. Conflits 28 avril 1980, M. Prunet c/M. Le Bras, req. n° 2.156 ; *AJDA*, 1980, p. 541, note Franck Moderne, p. 605-607.

37. CE, 12 avril 1957, Mimouni, Rec. 262.

38. CE 5 mars 1982, Guère et ministre de la Culture c/Commune des Ponts-de-Cé, Rec. 100 ; Conclusions de Bruno Genevois, *Gazette du Palais*, 1982 (2<sup>e</sup> semestre), p. 651.

39. CE 18 décembre 1981, ministère de la Culture c/Compagnie d'aménagement et de promotion immobilière, *préc.*

40. Art. L. 621-12 et L. 621-13 du Code du patrimoine.

41. Art. L. 531-9 du Code du patrimoine.

42. Maryse Deguerge, « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *RFDA*, n° 147, 2013, p. 576.

de sauvegarde par l'étude<sup>43</sup>, tout en réservant à l'État des prérogatives univoques – reflets de pouvoirs d'exception – que traduit le pouvoir d'exécution d'office de fouilles archéologiques (hors contexte d'archéologie préventive).

De ces prérogatives unilatérales finalisées sur la conservation, sur l'accès et sur la transmission du patrimoine culturel, le contentieux de la responsabilité a sans nul doute influé sur l'exercice. En 1913, Léon Duguit notait que si l'exécution d'une mission de service public occasionne un préjudice spécial, la collectivité doit supporter la réparation du dommage<sup>44</sup>, et poursuivait son analyse en posant le principe selon lequel :

*« L'activité de l'État [...] est essentiellement collective par son but, qui est l'organisation et la gestion des services publics. Il suit de là que si l'organisation ou le fonctionnement d'un service occasionne à un groupe ou un individu des charges exceptionnelles, un préjudice particulier, le patrimoine affecté à ce service public devra supporter la réparation du préjudice, à la condition toutefois qu'il y ait un rapport de cause à effet entre l'organisation ou le fonctionnement du service et le préjudice. [...] S'il s'agit d'un service public centralisé, la charge de la réparation sera imposée au patrimoine de l'État resté affecté à l'ensemble des services.*

*Voilà l'idée très simple à laquelle se rattache toute la jurisprudence sur la responsabilité étatique, déjà si riche, bien qu'elle ne soit encore qu'au début de son évolution<sup>45</sup>. »*

C'est dans ce contexte doctrinal mouvant que se déploie la loi sur les monuments historiques, adoptée le 31 décembre de cette même année 1913 où Léon Duguit met en lumière la primauté de la sûreté de l'individu qui ne peut trouver « de meilleure sauvegarde qu'une responsabilité de l'État très large<sup>46</sup> ». Il n'est plus temps de considérer, comme l'enseignait Édouard Laferrière, que « les dommages causés à des particuliers par des mesures législatives ne leur ouvrent aucun droit à indemnité<sup>47</sup> ». Lorsque Duguit pose le principe de réparation du dommage, source d'un préjudice spécial, la loi n'est plus considérée comme un acte de souveraineté, en tant que tel insusceptible de compensation<sup>48</sup>. Cette transition de l'irresponsabilité de l'État – miroir de la souveraineté – vers une

43. Sur la conformation particulière du droit de l'archéologie, voir : Vincent Négri (sous la dir. de), *Le Patrimoine archéologique et son droit*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

44. Léon Duguit, *Les Transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913 [rééd. *La Mémoire du droit*, 1999], p. 144 : « Les services publics fonctionnent dans l'intérêt de tous ; si leur fonctionnement occasionne un dommage spécial à quelques-uns, la caisse commune doit en supporter la réparation. »

45. *Ibid.*, p. 232-233.

46. *Ibid.*, p. 223.

47. Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, Paris, Berger-Levrault, 1888, p. 12.

48. *Ibid.*

responsabilité du fait des lois va de pair, dans le droit des monuments historiques, avec une évolution des motifs de la protection, entre intérêt national prescrit par la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, et intérêt public requis par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Le glissement d'épithète pour qualifier le degré d'intérêt que l'État accorde à la protection ne relève pas seulement d'une requalification « du droit de l'État *versus* le droit de propriété, entre intérêts collectifs et intérêts particuliers<sup>49</sup> », il s'inscrit également dans cette mutation du régime de responsabilité de l'État. À l'intérêt national – à la fois expression d'une volonté de protection dictée par la puissance publique et projection de l'idée de souveraineté – est substitué en 1913 l'intérêt public – écho de l'intérêt général et de l'école du service public qui émerge dans la charnière des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles – qui renvoie à la notion d'utilité publique<sup>50</sup>. La voie était ouverte pour qu'aujourd'hui « la responsabilité sans faute constitue un moyen pour l'administration de poursuivre des activités d'intérêt général d'une façon socialement plus acceptable dès lors qu'une compensation s'avère possible quand des intérêts particuliers sont lésés de façon trop importante<sup>51</sup> ». Les évolutions jurisprudentielles de la responsabilité administrative dans le champ du droit des monuments historiques et du droit de l'archéologie participent de cette socialisation de la protection du patrimoine.

49. Marie Cornu et Jean-Michel Leniaud, « La notion de monument historique », in Jean-Pierre Bady, Marie Cornu, Jérôme Fromageau, Jean-Michel Leniaud et Vincent Négri (sous la dir. de), 1913, *op. cit.*, p. 157.

50. *Ibid.*

51. Pascale Fombeur, « Les évolutions jurisprudentielles de la responsabilité sans faute », *AJDA*, 1999, p. 100.

# Droit public et patrimoine le rôle du Conseil d'État

Actes du colloque

organisé conjointement par le Comité d'histoire  
du Conseil d'État et de la juridiction administrative  
et le Comité d'histoire du ministère de la Culture  
en partenariat avec l'Institut des Sciences sociales du politique

les 16 et 17 mars 2018

*Travaux et documents n° 40*



Comité d'histoire du ministère de la Culture