

# L'ADMINISTRATION LÉGISLATEUR

## LE CAS DE L'ADMINISTRATION DES BEAUX-ARTS ET DE LA PRODUCTION NORMATIVE PATRIMONIALE ET CULTURELLE (1907-1944)

*Quand Lycurgue donna des lois à sa patrie,  
il commença par abdiquer la royauté.*

J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, II, 7.

Pendant toute la durée de la III<sup>e</sup> République, la vulgate d'une création législative par les seules Chambres persiste, comme l'écho obstiné de la mystique de ses origines révolutionnaires, consciencieusement conservé parmi les mythologies républicaines. Les principes fondateurs du pacte social de 1789-1791 n'avaient-ils pas insisté sur une stricte séparation des pouvoirs et déclaré que la loi constituait désormais l'unique expression de la volonté générale ? La croyance collective a été par la suite renforcée, grâce notamment à l'appui de grands juristes comme Carré de Malberg <sup>1</sup>.

Un ultra-légalisme refusait de constater l'existence d'un pouvoir administratif et d'admettre, en dehors de la théorie constitutionnelle, une pratique bureaucratique autonome. Pour autant, la participation de l'administration (directions, services, bureaux) au mécanisme de production des règles de droit, a été régulièrement observée tout au long des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles <sup>2</sup>. L'extension bureaucratique et adminis-

---

1. Voir notamment, Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, réimp. Economica, 1987.

2. Voir notamment : Guy Thuillier, *La bureaucratie en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Economica, 1987, p. 479 et autres ; François Monnier et Guy Thuillier, *Administration. Vérités et fictions*, Paris, Economica, 2007, p. 214 sq ; Guy Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004, p. 99 sq ; Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 433, 436, 439 ; François Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, p. 111 entre autres ; Bruno Oppetit, *Droit et modernité*, Paris, PUF, 1998.

trative du premier xx<sup>e</sup> siècle facilita même, ultérieurement, la généralisation de cette pratique.

Quelle part relève néanmoins dans cette affirmation, de l'intuition, de la pure spéculation ou de la vérité ? Seule la documentation (témoignages, archives, rapports, etc.) devrait permettre de satisfaire cette interrogation<sup>3</sup>. Mais le phénomène administratif semble spontanément rétif aux entreprises de théorisation et de simplification. François Monnier et Guy Thuillier remarquent ainsi que « l'approche de l'administration n'est jamais certaine » et qu'« en matière administrative, on ne travaille jamais que sur du *probable* »<sup>4</sup>. Il faut à cela rajouter une longue tradition du secret, voire une certaine délectation pour le mystère<sup>5</sup>. Ce même mystère qui, par exemple, entoure dans l'imaginaire collectif le processus de confection des lois, telle une de ces « zones d'ombre » de l'administration dont parlent François Monnier et Guy Thuillier<sup>6</sup>. Il y a, en l'espèce, comme un relent de pensée magico-religieuse lorsque, comme à Rome au temps d'avant les *decemviri*, la culture populaire continue de céder la maîtrise du savoir à un clergé initié.

Connaître le processus de fabrication des règles de droit et la part surtout que l'administration y tient constituent donc en soi une entreprise difficile. Si les sources, seules, permettent de franchir la zone d'ombre et d'éviter la tentation téléologique d'un « administrativocentrisme » excessif, à tout moment néanmoins les archives peuvent mentir par omission ; pour reprendre l'expression de Daniel Arasse appliquée à l'iconologie en histoire de l'art, le plus souvent « on n'y

---

3. Si l'ensemble des auteurs cités ci-dessus constatent l'existence d'un pouvoir bureaucratique dans le processus de confection des règles de droit, aucune étude de fond n'en décrit toutefois les mécanismes intimes, ni ne la démontre à partir de la documentation administrative existante. Tout au long de son ouvrage (*Trésor historique de l'État...*, *op. cit.*), Pierre Legendre en appelle donc à la multiplication des monographies de ministères pour « repérer les caractéristiques originales du mode d'encadrement bureaucratique » (p. 425) et ainsi, se départir d'une sociologie et d'une science administrative parfois approximatives.

4. F. Monnier et G. Thuillier, *Administration. Vérités et fictions...*, *op. cit.*, p. 10 et 31. Ouvrage qui, sans but historique, sera toutefois consulté avec profit pour toutes recherches portant sur l'administration. À propos des questions de méthodes, notamment en matière de recherches empiriques, comme c'est le cas pour cette étude, voir le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie juridique*, Paris, L.G.D.J., 2<sup>e</sup> éd., 1993, v<sup>o</sup> *Sociologie du droit*, n<sup>os</sup> 4 et 5.

5. F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 333 et P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 448.

6. F. Monnier et G. Thuillier, *Administration. Vérités et fictions...*, *op. cit.*, p. 89 et Guy Thuillier, « Les zones d'ombre », *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999, p. 401 sq.

voit rien »<sup>7</sup>. La documentation doit être traitée avec prudence, soit à cause de son indigence soit, au contraire, en raison de son importance<sup>8</sup>. Dans le meilleur des cas elle permettra donc de reconstituer les contours aléatoires d'un phénomène mouvant, celui du pouvoir des bureaux dans la fabrication et la production des règles de droit, car la pratique bureaucratique ne se laisse pas aisément saisir.

La méthode nécessite, pour obtenir des résultats concrets, d'étudier le comportement d'une administration en particulier. Mais au-delà de cette casuistique, et afin de rendre compte d'un phénomène, il est nécessaire de déterminer un intervalle chronologique suffisamment long, pour que le phénomène en question révèle, ou non, une évolution.

L'administration des Beaux-Arts, et plus spécialement les services d'Architecture, constituent l'échantillon sélectionné pour cette étude. C'est par conséquent la législation patrimoniale et culturelle qui va être étudiée et ce, sur une période d'environ quarante années (1907-1944)<sup>9</sup>. La première moitié du xx<sup>e</sup> siècle fut, en effet, déterminante au regard de l'histoire des politiques du patrimoine. Une riche législation vit ainsi le jour, manifestant un souci constant pour la notion fédératrice d'héritage historique, en réponse aux angoisses de la période (guerre, modernité et industrialisation, Grande Dépression, turbulences politiques, etc.). La préservation et l'exaltation du patrimoine monumental furent ainsi placées au cœur de l'arsenal législatif.

La méthode consiste à appréhender comment une administration centrale, par l'intermédiaire de son directeur et de ses chefs et sous-chefs de bureaux – Jean Gaudemet aurait dit « les orfèvres »<sup>10</sup> –, influence ou non, participe ou non, au mécanisme de production des règles de droit (lois, décrets, règlements, circulaires). À la faveur des dépouillements d'archives<sup>11</sup> et de témoignages écrits, l'action de cer-

7. Daniel Arasse, *On n'y voit rien. Description*, Paris, Folio essais, 2000.

8. On parle parfois d'un véritable réflexe pathologique de l'administration à conserver des traces écrites. Le directeur des Beaux-Arts de 1907 à 1933, Paul Léon, le rappelle dans ses mémoires : « Point de conversation pour arranger les affaires. Les écrits seuls comptent. Il faut laisser une trace » (*Du Palais-Royal au Palais-Bourbon. Souvenirs*, Paris, Albin Michel, 1947, p. 101).

9. Cette étude n'a pas néanmoins pour ambition d'analyser la totalité de la législation produite par les services d'Architecture durant la période considérée.

10. Jean Gaudemet, *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science au service du droit*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006.

11. Différents fonds d'archives ont été consultés, aux Archives Nationales (indiqué plus loin AN) et aux Archives du Patrimoine (indiqué plus loin AP). Ont été ainsi dépouillées les séries F<sup>17</sup> et F<sup>21</sup> des Archives Nationales et les séries 80/1, 2 et 3 des

tains grands administrateurs des Beaux-Arts a été privilégiée, celle de Paul Léon (1907-1933) puis celle de Louis Hauteœur (1940-1944).

Cette recherche tente ainsi de déterminer dans quelle mesure et à la faveur de quelles circonstances ces hauts fonctionnaires assistés de leurs collaborateurs, en somme « les bureaux »<sup>12</sup>, ont participé à la production normative, en dépit des ruptures politiques et des bouleversements institutionnels qu'a connus la période. Car la permanence administrative et la stabilité des hommes sont une singularité du système institutionnel français. L'administration n'a pas hésité à utiliser cette continuité comme un quasi-moyen de gouvernement, dont la législation porte parfois la trace. Il résulte de cet état de fait un brouillage de la distinction entre le domaine politique et le domaine administratif.

Du régime de la III<sup>e</sup> République à celui de Vichy, un faisceau de causes institutionnelles et politiques insiste sur l'extension du pouvoir bureaucratique, à mesure que les attributions du Parlement en matière législative régressent sous la République puis disparaissent en juillet 1940. Les archives de l'administration des Beaux-Arts tendent à démontrer, dès lors, l'hypothèse de la montée des bureaux dans le processus de création des règles de droit durant la III<sup>e</sup> République (I) et leur apogée pendant le régime de Vichy (II).

## I. La production de la législation patrimoniale, 1907-1939. La montée des bureaux

Si le *leitmotiv* de l'appropriation, fantasmée ou non, du pouvoir législatif par l'administration traverse tout le XIX<sup>e</sup> siècle, les circonstances tant institutionnelles, militaires, économiques que sociales de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, vont amplifier ce phénomène.

L'administration des Beaux-Arts n'échappe pas à ce mouvement général et elle en use même, renforçant des bureaux jusqu'alors familiaux et recrutant un personnel de plus en plus qualifié. Il faut dire que l'accroissement du domaine de compétence des Beaux-Arts et la complexité des problèmes traités l'exigent. Le vote de la loi de sépa-

---

Archives du Patrimoine. Les Archives du Patrimoine sont conservées à la Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 11 rue du Séminaire de Conflans, 94220 Charenton-le-Pont.

12. Selon Guy Thuillier, « le bureau est l'unité léguée par l'Ancien Régime, avec une structure traditionnelle : chef, sous-chef, commis, élèves ou surnuméraires » (*La vie quotidienne dans les ministères au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004, p. 163).

ration de l'Église et de l'État de 1905 a contraint l'administration des Beaux-Arts à absorber les anciens services d'Architecture de la direction des Cultes, provoquant un accroissement du personnel et une multiplication des tâches. Plus tard, la loi du 31 décembre 1913, augmentera considérablement la responsabilité et les missions des Beaux-Arts en matière de protection des Monuments Historiques.

Le bon fonctionnement des services exige donc désormais un personnel à la fois stable et compétent. Les fonctionnaires des Beaux-Arts disposent alors rapidement de l'oreille des ministres successifs, tant leur maîtrise des dossiers impose leur présence à tous les échelons de la décision. Stabilité des agents et compétence, font progressivement triompher une conception technocratique de la fonction administrative qu'incarne, par exemple, la longue carrière d'administrateur de Paul Léon de 1907 à 1933<sup>13</sup> (A).

Rendus indispensables, ces « hommes compétents » (directeurs, inspecteurs généraux, chefs et sous-chefs de bureau), peuvent alors franchir le Rubicon de la séparation des pouvoirs en matière de création normative. Plus ou moins confidentiellement, ils interviennent désormais fréquemment dans la préparation des actes intéressant leur administration, les lois et, plus librement, les règlements d'administration publique et les décrets-lois (B).

### A. Des « hommes compétents »

Si la législation patrimoniale produite durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle est le plus souvent identifiée à une administration, celle des Beaux-Arts, et à des services, ceux de l'Architecture, les hommes quant à eux, leurs noms, leur action, restent relativement méconnus.

Dès le début du siècle, le progrès technique, l'essor des questions économiques et financières dans la gestion du pays, les mutations sociales et institutionnelles ont considérablement compliqué la tâche de l'État. L'extension des missions régaliennes a entraîné une augmentation importante du nombre des fonctionnaires et nécessité le recrutement d'un personnel qualifié, marquant l'avènement des fonctionnaires-techniciens.

Le personnel de l'administration des Beaux-Arts constitue un échantillon représentatif de ce mouvement général. Le premier d'entre ces agents est le directeur d'administration. Véritable pierre

13. Pierre Legendre note ainsi pour la période que, « techniquement, le ministre, qui déjà avant 1914 était "le prisonnier des bureaux" (R. de Jouvenel), voit apparaître des concurrents : les hommes compétents » (P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 436).

angulaire de toute l'organisation, ce haut fonctionnaire conjugue compétences, autorité sur ses subalternes et influence auprès des responsables politiques. Cette fonction stratégique nécessite d'être examinée, elle permet de mieux appréhender l'activisme administratif en matière de création normative (1).

À côté, délivrés de l'anonymat des notes non signées, des lettres rédigées par autorisation du directeur ou des commentaires hâtivement griffonnés en marge d'un projet de loi, apparaît le monde indispensable des collaborateurs<sup>14</sup> (experts, inspecteurs, sous-chefs et chefs de bureaux) (2).

## 1. Le directeur

Avant de s'arrêter sur la carrière d'administrateur de P. Léon (b), l'exposé succinct de la structure de l'administration des Beaux-Arts sous la III<sup>e</sup> République est nécessaire, tout comme s'impose de bien saisir l'évolution du service d'Architecture (a).

### a) L'administration des Beaux-Arts et les services d'Architecture

Il faut attendre la III<sup>e</sup> République pour que la direction des Beaux-Arts et des musées, rattachée à la Maison de l'Empereur sous l'Empire et au ministère de l'Intérieur sous la République, soit incorporée au ministère de l'Instruction Publique<sup>15</sup>. D'après un rapport dressé par l'administration en 1878, le service des Beaux-Arts compte alors cinq bureaux (Beaux-Arts, Monuments Historiques, Théâtres, Manufactures nationales et comptabilité.)<sup>16</sup> Par décret du 4 février 1879, le service est transformé en direction générale rattachée à un sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts. La direction est composée d'un directeur, d'un sous-directeur, d'un inspecteur général et de six

14. Sur la question des personnalités qui, dans l'administration, jouent un rôle déterminant, voir F. Monnier et G. Thuillier, *Administration. Vérités et Fictions...*, op. cit., p. 87.

15. Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République. Le système des Beaux-Arts 1870-1940*, Paris, Sorbonne, 1992, p. 166-168 (la présentation, faite ici, de l'évolution structurelle de l'administration des Beaux-Arts et de la formation du service des Monuments Historiques, doit beaucoup à cet ouvrage). Voir également, Arlette Auduc, « Le service des Monuments Historiques sous la III<sup>e</sup> République », *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, P. Poirrier et L. Vadelorge (dir.), Paris, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2003, p. 171-198 (étude qui resitue l'évolution du service des Monuments Historiques au sein des transformations subies par l'administration des Beaux-Arts). Pour une vision d'ensemble, présentant schématiquement sous forme d'organigramme l'évolution des différents ministères depuis 1790, voir Alain Dardel et Dominique Schnapper, *Morphologie de la haute administration française. Le système administratif*, t. 2, Paris, Mouton, 1972, p. 65.

16. AP, 80/1/59.

bureaux. Après la tentative infructueuse du gouvernement Gambetta d'établir un grand ministère des arts (décret du 14 novembre 1881), les deux directions des Beaux-Arts et des Bâtiments civils nouvellement créées sont réorganisées et comptent six bureaux pour la première et quatre pour la seconde. Plus tard, les bouleversements liés à la loi du 2 décembre 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, entraînent une nouvelle restructuration administrative. Un sous-secrétariat des Beaux-Arts est constitué, qui absorbe les anciens services d'architecture de la Direction générale des Cultes (décret présidentiel du 12 avril 1907). Le service des Monuments Historiques est alors remanié et le décret du 18 juillet 1907 crée deux divisions : la division des services d'architecture dotés de quatre bureaux (bureau des Bâtiments civils et Palais nationaux ; bureau des Monuments Historiques, enrichis des services d'architecture de la Direction des Cultes ; Bureau de Contrôle des Travaux d'art ; Bureau des Comptes et du Contentieux), et la division de l'Enseignement et des Travaux d'Art dotés de trois bureaux. L'ensemble reste rattaché au sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts.

À l'époque où Paul Léon intègre l'administration, celle-ci compte un sous-secrétaire d'État, un chef de cabinet, deux chefs de division et six chefs de bureau, ce qui la situe au rang des petites administrations<sup>17</sup>. Après la guerre, les Beaux-Arts connaissent une période de crise. Le sous-secrétariat d'État est supprimé et, avec lui, le cabinet ainsi que les deux chefs de division. Des économies drastiques sont imposées par Poincaré à toutes les administrations. Une direction monocéphale remplace désormais les deux divisions et deux chefs de services ont en charge, pour l'un l'Architecture, pour l'autre les Travaux d'art, dont les bureaux subissent également certaines compressions. Pour autant, l'Architecture accroît son importance jusqu'au début des années trente. La loi du 21 août 1919 crée en effet une nouvelle direction des Beaux-Arts au profit de Paul Léon, l'ancien chef de la division d'Architecture. La réorganisation n'a d'autre sens que d'affirmer la prépondérance de la mission conservatrice de l'administration des Beaux-Arts. Il faudra attendre le départ de P. Léon en 1933, pour que « l'exclusivisme patrimonial » s'efface au profit de la création artistique privilégiée par le Front Populaire.

17. M.-C. Genet-Delacroix compte au total, 20 personnes d'encadrement supérieur, 35 rédacteurs et 48 personnes de services et employés, soit 103 personnes. Selon elle, « à la veille de la Grande Guerre, l'administration des Beaux-Arts a atteint son apogée sur le plan matériel, technique et humain » (*Art et État sous la IIIe République...*, *op. cit.*, p. 206). Voir l'annexe 1 pour un état de l'organigramme de l'administration des Beaux-Arts de 1914 à 1942.

En 1928, la Direction générale est une fois encore réorganisée. Elle ne comprend plus désormais qu'un directeur général (Paul Léon), huit chefs de bureau <sup>18</sup>, neuf sous-chefs de bureau, vingt-deux rédacteurs, deux commis, treize dactylographes et vingt-deux employés divers. En dépit toutefois de cette réduction d'effectifs, continue depuis les années 1910, la direction continue d'innover. Elle n'hésite pas à recourir ponctuellement aux services d'auxiliaires spécialisés <sup>19</sup> ou à s'adjoindre le concours de conseils et commissions consultatives. En 1940, l'état du personnel de 1928 a finalement peu évolué.

### b) Paul Léon, directeur des Beaux-Arts

« L'année 1907 vit s'accomplir mon destin. Jusqu'alors universitaire, je suis mué en bureaucrate. La création d'un sous-secrétariat politique entraînait une nouvelle répartition des services : d'un côté, les arts plastiques, dramatiques, lyriques : enseignement et écoles, commandes et achats, théâtres et concerts ; de l'autre, les bâtiments, monuments anciens ou édifices modernes. J'avais, dès ma venue aux Beaux-Arts, étudié cette réforme. Je trouvais d'autre part l'Administration encombrée d'emplois théoriques créés pour des hommes de lettres, des favoris du pouvoir, sinécures dont les titulaires ne paraissaient qu'à l'échéance [...] Mon projet fut adopté, créant deux services distincts. Je fus nommé pour diriger celui de l'Architecture. J'étais chef de division, titre de vieil employé, placé sur une jeune tête. Je l'ai conservé douze ans. Désormais je pouvais survivre aux ministres, hôtes de passage. Assuré du lendemain, je me sentais libre d'agir. » <sup>20</sup>

Paul Léon présente dans ces quelques lignes les débuts de sa longue carrière d'administrateur au sein de l'administration des Beaux-Arts (1907-1933), insistant déjà sur la spécificité de la fonction : une stabilité qui autorise la mise en place de projets à long terme et des pouvoirs étendus permettant une grande liberté d'action. Si P. Léon n'est pas le premier directeur des Beaux-Arts de la III<sup>e</sup> République <sup>21</sup>, son passage va néanmoins durablement marquer l'his-

18. Bureau du Secrétariat général ; Bureau de l'Enseignement, Manufactures nationales et Mobilier national ; Bureau des Travaux d'art, Musées et Expositions ; Bureau Musiques, Spectacles et Radiodiffusion ; Bureau des Bâtiments civils et Palais nationaux ; Bureau des Monuments Historiques et Sites ; Bureau de Contrôle des travaux d'architecture ; Bureau du personnel et de la comptabilité.

19. Voir *infra*.

20. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 124-125.

21. Avant lui se sont succédés : Charles Blanc (1870-1873) ; le Marquis de Chennevières (1873-1878) ; Eugène Guillaume (1878-1879) ; Turquet (1879-1881) ; Antonin Proust (1881-1882) ; Paul Mantz (2 fév. 1882-30 nov. 1882) ; Kaempfen (1882-1887) ; Castagnary (1887-1888) ; Gustave Larroumet (1888-1891) ; Roujon (1891-1903) ; Henri



toire de cette administration et contribuer à sa modernisation. Sa carrière illustre parfaitement cette combinaison de la compétence administrative et de l'influence politique, si particulière à la fonction de directeur durant le premier xx<sup>e</sup> siècle <sup>22</sup>.

Paul Léon naît en octobre 1874, dans une famille israélite modeste du quartier du Sentier à Paris. Vingt années plus tard il entre à l'École Normale Supérieure et sort diplômé en 1897. Attiré par la géographie, il part étudier en Allemagne durant un an et est nommé professeur à son retour, à Chaptal et Lavoisier d'abord, puis à Saint-Cyr et Saint-Cloud <sup>23</sup>. Rapidement il se familiarise avec les arcanes des ministères. Ainsi, à l'occasion d'une mission effectuée auprès du ministre des Travaux Publics, il participe pour la première fois à la préparation d'un projet de loi. Il livre dans ses mémoires une partie de sa discussion avec le ministre, révélant certains détails de la confection législative où interviennent auxiliaires et experts :

« Un petit bleu de Lucien Herr, le bibliothécaire de l'École Normale, me demandait d'aller voir le Ministre des Travaux publics, Pierre Baudin, désireux d'utiliser les services d'un normalien, bien informé de l'Allemagne, en vue d'un projet de loi sur le réseau navigable qu'il présentait au Parlement. C'était la première fois que je me trouvais en présence d'un Ministre. Combien en ai-je vu depuis lors, naître et peu après mourir ! [...] Il me tendit du bout des doigts un de ces feuillets imprimés que, depuis, j'appris à connaître. C'était le fameux projet de loi. "J'aurai besoin, me dit-il, d'être renseigné sur la navigation intérieure en Allemagne. Je vous demanderai des notes, des études en vue de la discussion. Vous travaillerez à la Bibliothèque. Vous êtes socialiste. — Herr s'était fort avancé, mais tous les jeunes normaliens étaient censés l'être. — Vous n'aurez aucune attache avec la politique et vous recevrez un traitement mensuel de trois cent francs." C'était le pactole. Avec quelque étonnement et une honnêteté naïve je crus devoir me récuser : "Monsieur le Ministre, je ne suis pas ingénieur, je n'ai aucune connaissance technique, tant de conseillers vous entourent, quel concours puis-je vous apporter ?" — " Je vous choisis, me dit-il, précisément parce que vous n'êtes pas ingénieur. J'en ai beaucoup, j'en ai trop. Je veux

Marcel (1903-1905) ; Dujardin-Beaumetz (1905-1912, sous-secrétaire d'État. Sans directeur jusqu'en 1919).

22. Sur la fonction de directeur d'administration, voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des ministères*, Paris, A. Colin, 1969, spécialement p. 110 ; *Les directeurs de ministère en France (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, 1977 ; G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères...*, *op. cit.*, p. 185-200.

23. F<sup>21</sup> 24 259 [Dossier de carrière P. Léon.]. Pour un aperçu biographique, voir Françoise Bercé, « L'œuvre de Paul Léon (1874-1962) », *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, P. Poirrier et L. Vadelorge (dir.), Paris, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2003, p. 227-251.

quelqu'un d'esprit libre, dégagé de la technique, sachant exposer un problème aux ignorants dans une langue claire.»<sup>24</sup>

En 1906-1907, alors qu'il cumule ses fonctions de professeur d'histoire avec celles de chef de Cabinet du sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts<sup>25</sup>, il abandonne définitivement l'enseignement pour se consacrer à sa carrière administrative. Comme l'extrait cité plus haut le précise, P. Léon participe immédiatement à la réorganisation des services, notamment ceux concernant l'Architecture, qu'il taille sur mesure. Par décret du 18 juillet 1907, il est ainsi nommé chef de division des services d'Architecture, comme le veut l'usage<sup>26</sup>, avant d'accéder au titre de directeur des Beaux-Arts le 16 septembre 1919<sup>27</sup>, deux ans après que le poste de sous-secrétaire d'État soit supprimé.

La disparition du sous-secrétariat entraîne incontestablement, l'extension des pouvoirs du directeur. Cette «démultiplication de l'autorité du ministre à l'intérieur de son ministère»<sup>28</sup> devait permettre à l'origine une meilleure coordination des services et alléger la tâche ministérielle. L'effort est toutefois relativement vain, provoquant progressivement la suppression des secrétariats et sous-secrétariats. Au moment de la disparition de celui des Beaux-Arts, Paul Léon récupère donc nécessairement une partie des prérogatives de Dujardin-Beaumetz, l'ancien sous-secrétaire d'État. Désormais, aucun intermédiaire ne s'interpose plus entre le directeur et son ministre de tutelle. Dès 1933, le directeur général des Beaux-Arts reçoit d'ailleurs délégation de signature du ministre, qui était perçu jusqu'alors comme une simple «machine à signer»<sup>29</sup>.

24. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 74. De cette expérience, P. Léon rédigea une thèse publiée en 1903 chez Armand Colin, sous le titre, *Fleuves, canaux, chemins de fer*.

25. Au moment de sa rencontre avec le sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts, Dujardin-Beaumetz, qui lui propose le poste, P. Léon ne manque pas de souligner son ignorance des questions artistiques. Désireux de recruter avant tout un cadre administratif, Dujardin-B. répond : « Peu m'importe [...] vous n'entendez rien aux Arts, c'est justement ce qui me plaît. Je m'y entends, moi, je suis peintre et je suffirai à la tâche. J'ai seulement besoin d'un homme sûr, d'un bon administrateur, étranger à toute coterie. Vous êtes précisément le collaborateur qu'il me faut » (P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 85).

26. Pour le texte du décret, voir F<sup>17</sup> 24259 [Dossier de carrière P. Léon]. Guy Thuillier remarque que « les directeurs de cabinet se font volontiers nommer directeurs à l'occasion de "réorganisations" de ministères » (*La vie quotidienne dans les ministères au XIX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, p. 188 ; voir le chapitre consacré aux directeurs).

27. Pour le texte du décret de nomination, voir F<sup>17</sup> 24259.

28. P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 436.

29. Pour François Burdeau, « l'usage plus fréquent des délégations de signature a sans doute allégé le fardeau ministériel » (*Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 279-280). Avant cela, Robert de Jouvenel avait décrit, non sans sarcasme, le mécanisme de la « machine à

Ce renforcement des pouvoirs des directeurs d'administration ne fait que confirmer et reproduire, pour la période, un mouvement d'ensemble constatant l'ascension de ce cadre. En tant que rouage essentiel du pouvoir administratif, il se distingue en effet par sa stabilité et sa maîtrise technique des dossiers<sup>30</sup>. Paul Léon se sent lui-même « libre d'agir » puisqu'il peut « survivre aux ministres, hôtes de passage ». Il décrit ainsi la complexité de sa fonction et la grande variété des tâches qui lui incombent :

« Le directeur des Beaux-Arts est une sorte de touche-à-tout, un véritable Protée. Son domaine est fort étendu : théâtres, concerts, écoles, musées, achats et commandes, construction et restauration de bâtiments. Le programme d'action est immense. La réalité le dépasse. Solennités, commémorations, visites de souverains, autant de tâches qui lui incombent. De là beaucoup d'imprévu dans le cours même de la journée, l'ubiquité nécessaire, la décision immédiate, aucun temps pour faire oraison, l'appel impérieux de l'incident qui surgit au moment inattendu. Dans cette dissipation d'esprit, l'obligation de résoudre maintes questions techniques et financières [...] Il faut passer à tout moment du peintre à l'ingénieur, de l'acteur à l'électricien, de la danseuse au comptable, et changer à tout moment de compartiment et de thème. Bon à tout faire est la devise. »<sup>31</sup>

Au début du siècle déjà, Henri Chardon avait porté l'attention sur la nécessité d'un pouvoir administratif autonome, complétant et accompagnant le travail gouvernemental. La division des tâches, alors à l'œuvre dans l'industrie, devait pouvoir s'appliquer dans la gestion des affaires de l'État, devenues de plus en plus complexes. Le ministre seul ne pouvait plus assumer la multitude et la technicité des

---

signer » : « Le chef de bureau qui est là, respectueux et impératif, enseigne au ministre tout à la fois l'étendue de ses pouvoirs, et leurs limites. – Voici, lui dit-il par toute son attitude, un ordre que vous n'avez pas donné, il se réfère à des choses que, selon toute vraisemblance, vous ne connaissez pas. Nous l'avons conçu et rédigé avant vous, en dehors de vous ; vous pouvez tomber : nous l'exécuterons même après votre départ. Cependant nous avons besoin de votre signature et, sans elle, nous ne pouvons rien. Et le ministre signe » (*La République des camarades*, Paris, Grasset, 1924, p. 116).

30. Sur l'ascension des fonctionnaires-techniciens durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 280 sq. Peu à peu ces techniciens vont d'ailleurs accéder à des responsabilités gouvernementales, opérant alors un glissement des fonctions administratives aux fonctions ministérielles. Vincent Le Grand signale l'essor d'un « mouvement technicien » durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle (*Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, Paris, L.G.D.J., 2008, p. 454 sq.). Quant à Vida Azimi, elle retient des textes de Chardon qu'« il y a comme une supériorité naturelle de l'administrateur technique sur l'élu » (« Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *R.H.D.*, 1998/4, p. 557-582, ici 571).

31. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 207.

dossiers<sup>32</sup>. Il lui fallait s'entourer d'hommes compétents, capables de faire preuve d'autorité dans les services, de connaissances techniques, mais également aptes à rivaliser intellectuellement et socialement avec les responsables politiques<sup>33</sup>. Dès 1918, Joseph Barthélemy soulevait la question indispensable de la compétence, pour répondre à la technicité croissante des problèmes dont l'État avait la charge et prônait, par conséquent, le retour des grands fonctionnaires<sup>34</sup>.

Le ministre était désormais concurrencé par ces titulaires de directions qui jouissaient d'une grande autorité, en partie due à la stabilité de la fonction<sup>35</sup>. Marie-Claude Genet-Delacroix remarque ainsi, pour les Beaux-Arts, qu'un « directeur reste en moyenne six fois plus longtemps à son poste qu'un ministre »<sup>36</sup> : Paul Léon dit avoir servi 58 ministres en 26 ans de carrière<sup>37</sup>.

Le système institutionnel, dans son entier, semble ainsi renforcer les pouvoirs de l'administrateur et ceux de ses adjoints (chefs de bureaux, inspecteurs généraux, experts). L'effacement du Président de la République, la fréquence des abdications parlementaires que connaît la III<sup>e</sup> République (délégation législative temporaire de la fonction législative à l'exécutif entraînant la pratique des décrets-lois<sup>38</sup>), combinés à l'instabilité ministérielle et à l'affaiblissement du rôle du Conseil d'État, empêchent un contrôle politique efficace de l'administration et provoque des réflexes autonomistes. En anticipant sur ce que cette étude tente de démontrer, on constate qu'une

---

32. « Si intelligent, si bien préparé que soit un ministre, il ne peut donc s'occuper sérieusement de tant d'affaires dont chacune exige des connaissances spéciales, la science d'une foule de détails de l'administration et de la jurisprudence, fruit des études de toute une vie » (Henri Chardon, *L'administration de la France*, Paris, Perrin, 1908, p. 112).

33. Sur la similitude sociale à l'époque, entre directeur d'administration et ministre, voir Christophe Charles, *Histoire sociale de la France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 1991, p. 263.

34. Joseph Barthélemy, *Le problème de la Compétence dans la Démocratie*, Paris, Alcan, 1918.

35. En 1911 H. Noëll écrivait déjà : « En fait, directeurs généraux et directeurs ont la réalité du pouvoir administratif. On pourrait dire d'eux que la France est actuellement gouvernée, au point de vue administratif, par soixante ou quatre-vingts directeurs » (H. Noëll, *Les Ministères*, Paris, Berger-Levrault, 1911, p. 129). Sur cette question voir, P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 436 ; G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères...*, p. 189 sq ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 275.

36. Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, *op. cit.*, p. 187-188. Sur la question de la longévité des directeurs voir également G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères...*, p. 185 sq. et Christophe Charles, *Histoire sociale de la France...*, *op. cit.*, p. 266.

37. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 219.

38. Voir *infra*.

telle situation profite à l'émancipation des bureaux<sup>39</sup>. Ces derniers ne se limitent plus à une simple exécution des décisions du ministre, mais prennent parfois des initiatives. François Burdeau remarque que la pratique des décrets-lois durant l'entre-deux-guerres a ainsi « officialisé l'autorité qu'avaient déjà acquise en matière de législation les serviteurs de l'État dont les projets sont, on le sait, traditionnellement à l'origine de la majorité des lois »<sup>40</sup>. Quant à Jacques Ellul, il observe que « derrière le gouvernement parlementaire, se développe le règne des bureaux, et derrière la loi, se multiplient les règlements et circulaires que le public ne connaît pas. Ainsi se constitue un État administratif dont l'organisation n'a rien à voir avec un gouvernement démocratique »<sup>41</sup>.

La haute administration apparaît donc comme une alternative à la discontinuité gouvernementale, ainsi que la gardienne de l'intérêt général. Le souci constant du service public émaille d'ailleurs l'ouvrage que P. Léon consacre à sa carrière d'administrateur. La politique patrimoniale qu'il élabore progressivement est continuellement marquée par cette abnégation patriotique et républicaine : « la sauvegarde de la France monumentale m'apparaissait une grande œuvre qui valait la peine de donner sa vie », dira-t-il<sup>42</sup>. Après la guerre, la reconstruction est sa préoccupation essentielle et il se comporte en défenseur de la patrie monumentale en danger<sup>43</sup>. Sa préférence va ainsi davantage à la préservation des monuments qu'à la promotion de la création artistique<sup>44</sup>. En 1928, il est nommé directeur général des Beaux-Arts et en 1933 il prend sa retraite pour céder sa place à Bollaert (1933-1934), puis à Georges Huisman (1934-1940). La longévité de sa carrière a profondément influencé la formation de la législation patrimoniale de l'entre-deux-guerres, assisté en cela par les fonctionnaires des services de l'Architecture.

39. V. P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 104 et 424 sq ; F. Monnier et G. Thuillier, *Administration. Vérités et Fictions...*, *op. cit.* p. 214 sq ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 272 sq. ; Jacques Ellul, *Histoire des institutions. Le XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, P.U.F., 1999, p. 367-371.

40. F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 279. Dans le même sens, P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 439.

41. J. Ellul, *Histoire des institutions. Le XIX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, p. 370.

42. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 125.

43. Françoise Bercé, « L'œuvre de Paul Léon (1874-1962) », art. cité, p. 227-251, ici 237.

44. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 125. Sur ce point, voir Marie-Claude Genet-Delacroix, « Politiques artistiques et politiques du patrimoine de 1913 à 1940 », *Pour une histoire des politiques du patrimoine...*, *op. cit.*, p. 211-225, ici 216.

## 2. Les collaborateurs

L'extension des attributions de l'État depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>45</sup> a contribué à l'accroissement du nombre des fonctionnaires, en même temps que la généralisation du processus d'industrialisation et d'urbanisation<sup>46</sup>. L'augmentation de la part des considérations techniques dans les choix gouvernementaux, notamment avec l'essor des politiques publiques, favorise alors l'apparition d'un corps de fonctionnaires compétent, stable et spécialisé<sup>47</sup>. Le prosélytisme administratif de Chardon n'a pas manqué d'insister sur ce phénomène : « Une démocratie est une armée en marche vers l'avenir ; elle a besoin de cadres solides ; elle ne peut les trouver que dans une administration permanente et puissante, recrutée et formée avec un soin extrême »<sup>48</sup>.

Les causes institutionnelles déjà mentionnées (discontinuité gouvernementale, instabilité ministérielle, incapacité du régime parlementaire à assurer un contrôle efficace de l'administration) contribuent au renforcement du pouvoir politique des experts auprès des administrations (fonctionnaires et auxiliaires). En 1924, Robert de Jouvenel dans sa *République des Camarades*, n'hésite donc pas à écrire : « les bureaux gouvernent »<sup>49</sup>. Si l'analyse des archives tempère une telle affirmation, elle confirme par ailleurs que la permanence administrative et la maîtrise du savoir technique assurent aux bureaux le contrôle de l'information<sup>50</sup>, donc un moyen d'agir sur les décisions.

---

45. À propos de l'interventionnisme étatique en matière culturelle, voir Marc Fumaroli, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Le Livre de Poche, 1992. Pour Pierre Legendre l'État, en France, exerce un véritable « patronage » sur les arts (*Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 283 sq). Cet interventionnisme compléterait un mouvement débutant au XII<sup>e</sup> siècle. Voir la présentation de Pierre Legendre dans Ernst E. Kantorowicz, *Mourir pour la patrie et autres textes*, trad. Laurent Mayali et Anton Schütz, Paris, P.U.F., 1984.

46. Christophe Charles, *Histoire sociale de la France...*, *op. cit.*, p. 194.

47. Sur la stabilité des fonctionnaires, voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 312 et J. Ellul, *Histoire des institutions. Le XIX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, p. 363 sq.

48. Henri Chardon, *L'Organisation d'une démocratie. Les Deux Forcés. Le nombre et l'élite*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Perrin, 1921, p. 13.

49. Robert de Jouvenel, *La République des camarades...*, *op. cit.*, p. 122 sq. Sur l'expansion administrative et l'apparition d'un « pouvoir des bureaux », voir P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 69 (« L'Administration n'est plus seulement l'expression concrète de la puissance de l'État, elle est devenue une puissance dans l'État. ») ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 279 sq (« Le ministre a toujours été tributaire de ses collaborateurs administratifs, et la décision est la sienne tout en étant la leur. ») ; J. Ellul, *Histoire des institutions. Le XIX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, p. 368 (« L'administration possède un "réflexe monarchique" »). Pour une position plus nuancée, voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 277 (« La dénonciation d'un despotisme délibéré des bureaux [...] relève pour une large part du procédé rhétorique et apologétique, plus qu'il ne vaut constat d'une réalité objective. »).

50. F. Burdeau remarque ainsi que les bureaux sont « maîtres des archives » et encore « mémoire de l'État » (*Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 273).

Permanence administrative et compétences techniques sont des caractéristiques qui ne manquent pas aux collaborateurs de Paul Léon. Le directeur des Beaux-Arts leur rend d'ailleurs hommage dans ses mémoires<sup>51</sup> et confesse qu'ils lui ont permis de reconnaître les vertus de la méticulosité administrative :

« Je vivais sur la légende des ronds de cuir. L'Administration n'était pour moi qu'un galimatias d'inutiles formules. Je compris mieux désormais l'art de constituer un dossier, de présenter, par le judicieux assemblage des pièces, tous les aspects d'une question. Ces réponses qui répètent la demande, et dont la longueur impatiente, elles ont leur nécessité d'aide mémoire. "Vous avez bien voulu m'exposer, vous ajoutez que..." toute la mise au point se retrouve avant l'argumentation. C'est là l'ancien héritage de l'Administration monarchique [...] »<sup>52</sup>

Paul Léon sait que l'action d'un directeur est réduite à rien sans l'appui de collaborateurs efficaces et dévoués. Il dit ainsi avoir été « éduqué » par les chefs de service chargés de l'architecture, soulignant par là le rôle capital des « anciens » dans la transmission de la mémoire des bureaux, véritables archives vivantes connaissant tout des dossiers traités<sup>53</sup>. Ces collaborateurs sont les fonctionnaires de l'administration des Beaux-Arts (chefs de service, chefs de bureau, sous-chefs de bureau, inspecteurs des Monuments Historiques), ainsi que les auxiliaires temporaires non moins efficaces (experts détachés)<sup>54</sup>. Sans procéder à une étude prosopographique exhaustive, un aperçu biographique est nécessaire pour ceux d'entre ces collaborateurs rencontrés le plus fréquemment dans la documentation. Cette identification permettra de mieux appréhender la distribution des rôles et la répartition des tâches, lors la préparation des textes par l'administration.

51. « Je garde à ces collaborateurs une profonde gratitude. J'ai appris beaucoup d'eux, ayant d'abord cru fermement que je n'aurai rien à apprendre » (P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 100).

52. *Id.*, p. 100-101.

53. « Mes deux meilleurs éducateurs furent les deux chefs de service chargés de l'architecture. Le premier qui dirigeait le bureau des Bâtiments civils était le type du parfait employé » (*Id.*, p. 101).

54. « Les auxiliaires sont les individus qui fournissent *temporairement, exceptionnellement, occasionnellement* leur activité personnelle pour assurer le fonctionnement d'un service public. C'est pour donner un coup de main, momentanément, occasionnellement, qu'il est fait appel aux auxiliaires. Un élément essentiel de leur situation est donc le caractère temporaire, transitoire, occasionnel de leur prestation. Comme le disent certains arrêtés, ces auxiliaires ne font pas partie des *cadres permanents* » (G. Jèze, *R.D.P.*, II, 1914, p. 155). Des auxiliaires-experts sont sollicités lors de la préparation de certains projets de loi.

Collaborateur fidèle de P. Léon, Paul Verdier suit une carrière administrative-type au sein du service des Monuments Historiques qu'il ne quittera pas. Licencié ès lettres et en droit, il entre dans l'administration à la même période que P. Léon (1<sup>er</sup> mars 1907), à l'âge de 22 ans, comme rédacteur stagiaire au 4<sup>e</sup> bureau du sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts (Monuments Historiques)<sup>55</sup>. Il reste à ce poste dix ans, avant d'être nommé sous-chef de bureau par arrêté du 11 mai 1918. Assez rapidement il passe chef de bureau des Monuments Historiques (28 avril 1921), suivant en cela une progression normale, même s'il est encore jeune (36 ans)<sup>56</sup>. À partir de cette date, et fort de son nouveau grade, il participe fréquemment à l'élaboration de textes (lois, décrets, règlements) importants pour l'administration des Beaux-Arts<sup>57</sup>. Après huit années d'exercice à ce poste, ses qualités de juriste et sa haute culture le promeuvent le 26 janvier 1929 inspecteur général des Monuments Historiques. Il assumera cette fonction jusqu'à sa retraite, en février 1955.

En un demi-siècle passé au sein du service des Monuments Historiques, les archives montrent que P. Verdier a participé à la préparation de nombreux projets de lois et actes réglementaires, en raison notamment de ses compétences de juriste. Sa carrière n'ayant pas été perturbée par les changements de régime de 1907 à 1955, elle donne, par ailleurs, toute sa signification à la « permanence administrative ». Son dossier mentionne ainsi, avec une scrupuleuse précision, un service aux Beaux-Arts d'une durée de 47 ans, 11 mois et 18 jours (« non comprise la durée des services militaires »<sup>58</sup>). Il réalisera en parallèle de sa carrière administrative de nombreuses publications relatives, tant à l'histoire de l'art qu'à l'évolution du service des Monuments Historiques et de sa législation<sup>59</sup>.

Jean Verrier<sup>60</sup> jouera également un rôle important dans la création de la législation patrimoniale de cette première moitié du xx<sup>e</sup> siècle. Diplômé de l'École des Chartes, il débute comme archiviste du

55. AN, F<sup>17</sup> 26532 [Dossier de carrière P. Verdier].

56. Sur l'accession au grade de chef de bureau, le métier, la psychologie, voir G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères...op cit*, p. 164 sq.

57. Voir *infra*.

58. AN, F<sup>17</sup> 26532.

59. Voir entre autres, Paul Verdier, « 1939-1955. La législation », *Les Monuments Historiques de la France*, 1955/2, p. 49-56 ; « 1939-1955, la législation (suite) et l'organisation du service », *Les Monuments Historiques de la France*, 1955/4, p. 145-154 ; « Le service des Monuments Historiques. Son histoire : organisation, administration, législation (1830-1934) » in *Congrès archéologique de France, 97<sup>e</sup> session*, t. I, Paris, 1934, p. 53-287.

60. 26 sept. 1887, Montaigüet, Allier – 6 août 1963, Verneuil-sur-Avre, Eure.



département de l'Eure en février 1912. Blessé en 1915, il est nommé à la direction du Cabinet de Marraud, dans le service des pensions du ministère de la guerre. Devenu ministre de l'Intérieur, Marraud nomme alors Verrier, le 1<sup>er</sup> janvier 1920, secrétaire technique de la Commission d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes<sup>61</sup>. Cette expérience le familiarise avec l'étude de la mise en valeur des monuments et de la préservation des abords, thèmes centraux des services d'Architecture. C'est en 1919 qu'il débute à la direction des Beaux-Arts, sous la direction de Paul Léon. Celui-ci exprimera par la suite son soulagement d'avoir procédé au recrutement d'un collaborateur si précieux<sup>62</sup>. Deux ans plus tard, le secrétariat de la Commission des dommages de guerre des édifices civils et culturels lui est confié. Il a notamment pour tâche « la rédaction des décisions qui renverront au panier tant de projets inacceptables »<sup>63</sup>. Il lui faut ensuite patienter jusqu'en 1928 pour accéder au grade d'inspecteur des Monuments Historiques<sup>64</sup>. Il est alors formé par l'inspecteur général des Monuments Historiques, Paul Frantz Marcou. Une véritable connivence unit les deux hommes et J. Verrier saluera chez F. Marcou le souci de la transmission : « il a fait tout de suite de moi son confident intime, m'apprenant mon métier, me guidant dans mes recherches, m'instruisant de l'histoire et des histoires des gens et des choses du service où j'entrais, si bien qu'à l'heure qu'il est ce n'est pas quarante ans de l'œuvre des Monuments Historiques que j'ai pu connaître, mais bien près de cent ans, car lui-même y avait consacré un demi-siècle de sa vie »<sup>65</sup>. Il lui succède le 4 octobre 1930 et poursuit son œuvre jusqu'à ce que Jérôme Carcopino, devenu ministre de l'Éducation Nationale, le charge d'être son représentant dans la zone nord. De 1930 à 1957, Jean Verrier a ainsi en charge la protection des Objets mobiliers classés. Érudit et homme d'action, il formera de nombreux inspecteurs, organisera de multiples expositions, tout en publiant des travaux d'histoire de l'art<sup>66</sup>.

61. La Commission Supérieure fut instituée au ministère de l'Intérieur par l'article 5 de la loi du 14 mars 1919 (AN F<sup>17</sup> 26943 [Dossier de carrière J. Verrier.]).

62. Voir la notice consacrée à Jean Verrier lors de la remise de la médaille frappée en son honneur, discours de Paul Léon, Paris, Monuments Historiques, 1958, p. 15-18 (notice conservée à la bibliothèque du patrimoine).

63. *Id.*, discours de René Perchet, p. 7.

64. Il est nommé à cette fonction par Édouard Herriot, le 20 janvier. AN F<sup>17</sup> 26943 [Dossier de carrière J. Verrier.]).

65. Voir la notice consacrée à Jean Verrier, précitée, 1958, p. 20.

66. Voir entre autres, *Les églises romanes d'Auvergne*, Clermont-Ferrand, 1924 et *L'architecture française : des origines à la fin de l'époque romane*, Paris, éd. d'Art d'Histoire, 1941.

Paul Frantz Marcou est quant à lui de la génération précédente. Bachelier ès lettres, fils d'une famille parisienne d'universitaires, il entre à l'âge de 21 ans dans le service des Monuments Historiques. Il est nommé, le 1<sup>er</sup> mai 1881, « employé, à titre temporaire, du bureau des Monuments Historiques, pour la rédaction du catalogue et le dépouillement des ouvrages de la bibliothèque de la Commission des Monuments Historiques sous la direction du bibliothécaire »<sup>67</sup>. Titularisé le 18 janvier 1883, en tant que rédacteur archiviste au bureau des Monuments Historiques, ses fonctions consistent essentiellement à assister « le chef et sous-chef dans l'expédition des affaires et dans la rédaction des nombreux procès verbaux des commissions et sous-commissions »<sup>68</sup>. Rapidement ses qualités sont remarquées, notamment depuis « que sa publication d'un catalogue du Musée de sculpture comparée l'avait mis au rang des meilleurs archéologues »<sup>69</sup>. Aussi est-il nommé le 1<sup>er</sup> mai 1893 Inspecteur général adjoint des Monuments Historiques et désigné pour organiser et diriger, près de la Commission des Monuments Historiques, le service des objets mobiliers. En vu de la création du poste, le rapport au ministre définit les compétences recherchées :

« L'homme qui recevra la mission d'organiser ce service et d'en assumer la responsabilité doit avoir une science assez étendue des documents bibliographiques lui permettant de rechercher les objets déjà signalés de différents côtés, une connaissance approfondie des œuvres d'art et des monuments d'archéologie qui le mette à même d'en apprécier avec certitude la valeur, d'en reconnaître l'authenticité et d'en fixer la date. »<sup>70</sup>

P. F. Marcou reste à ce poste pendant plus de dix ans avant d'être nommé, le 30 avril 1919, inspecteur général des Monuments Historiques jusqu'à sa retraite le 1<sup>er</sup> novembre 1930<sup>71</sup>. L'origine de l'inspection générale des Monuments Historiques remonte à 1830, lors de la nomination de Ludovic Vitet à cette fonction, par le roi, à la suite

67. AP, 80/1/59 [Dossier de carrière P. F. Marcou.]. Voir également AN F<sup>17</sup> 24154 et F<sup>17</sup> 26822 [Dossier de carrière P. F. Marcou.].

68. AP, 80/1/59 [Dossier de carrière P. F. Marcou.]. Vers 1885 le personnel du bureau des Monuments Historiques est assez réduit, il se compose d'un chef de bureau, un sous-chef, deux rédacteurs et deux expéditionnaires.

69. Jean Verrier, « La conservation des œuvres d'art en France et le service des Monuments Historiques », *Congrès Archéologique de France*, t. I, Paris, Picard, 1934, p. 425-440.

70. *Id.*, p. 435 (cité par J. Verrier).

71. Son dossier de carrière mentionne, 47 ans, 6 mois et 10 jours de service.

d'un rapport du ministre de l'Intérieur, François Guizot. C'est avec Vitet, et après lui Prosper Mérimée <sup>72</sup>, que va progressivement s'articuler et s'édifier le futur service des Monuments Historiques. Dans les années 1890, un véritable service se structure en prenant appui sur deux domaines patrimoniaux essentiels, les monuments et les objets d'art. Durant cette période, en même temps que dans d'autres administrations, une véritable inspection se développe <sup>73</sup>, dont Frantz Marcou est l'un des représentants. En dépit d'un certain flou entourant la délimitation des missions des inspecteurs généraux <sup>74</sup>, ils sont principalement chargés de l'organisation des services et de leur surveillance, de la direction de travaux d'édifices et de toutes les questions techniques intéressant les Monuments Historiques. Comme le montre l'analyse de la documentation, les compétences et le prestige accordés aux inspecteurs généraux des Monuments Historiques leur confèrent une autorité spéciale lors de la préparation des lois, décrets et règlements par l'administration des Beaux-Arts <sup>75</sup>.

Au-delà des fonctionnaires permanents, le service des Monuments Historiques peut également recourir ponctuellement à des experts auxiliaires <sup>76</sup>. La multiplication des tâches gouvernementales après la guerre et la grande technicité des questions traitées, mais encore le manque de moyens interdisant la création d'emplois permanents, ont pu faciliter la mobilisation de spécialistes contractuels. La complexité des problèmes juridiques en matière de propriété artistique et intellectuelle a, par exemple, contraint l'administration à créer en 1927, un Comité de juristes spécialement attaché à la direction des Beaux-Arts pour préparer les avant-projets de textes relatifs à ces questions. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 12 mai 1927 précise ainsi :

« Il est institué auprès de la Direction des Beaux-Arts (7<sup>e</sup> bureau) un Comité de trois juristes chargé d'examiner les questions juridiques concernant la protection des droits et des intérêts des écrivains, artistes

72. Les successeurs de Mérimée seront tous des architectes : Émile Boeswillwald, Just Lisch, Victor Ruprich-Robert, Antoine Selmarsheim.

73. F. Burdeau évoque une « hypertrophie traditionnelle des organes de contrôle et d'inspection » (*Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 336).

74. Arlette Auduc, « Le service des Monuments Historiques sous la III<sup>e</sup> République », art. cité, p. 171-198, ici 184-185 et 198.

75. Pierre Legendre rappelle que « l'inspection signifie une procédure d'évaluation régulière des résultats [...] permettant aux instances suprêmes de garder constamment en réserve appréciations critiques et objectives, renseignements concrets sur le gâchis, idées ou projets de refonte ou de révision d'une réglementation particulière, d'un service, etc » (« Le régime historique des bureaucraties occidentales. Remarques sur le cas français », *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 572).

76. Sur ce terme, voir *supra*.

et savants et celles de leurs œuvres, ainsi que de préparer les avant-projets de lois, décrets et règlements relatifs aux mêmes questions. »<sup>77</sup>

L'arrêté révèle qu'il ressort parfois des compétences des services de l'administration des Beaux-Arts de préparer les projets de lois, de décrets ou de règlements. L'étude des archives permet d'affiner ce postulat, tout en distribuant les rôles et les compétences des acteurs concernés. Comme le remarque Françoise Bercé, les difficultés sont réelles, car il « est aventureux, à partir de la seule signature apposée au bas d'un rapport ou d'une circulaire, de décider de l'identité du rédacteur »<sup>78</sup>.

## B. Le « tapis vert »

À l'occasion de l'hommage rendu à la carrière de Jean Verrier, Paul Léon évoque sans détour mais avec une élégante pudeur, comme conscient de dévoiler une partie du mystère bureaucratique<sup>79</sup>, les conditions ordinaires dans lesquelles les projets de l'administration prennent vie :

« [...] au cours des années, nous avons passé nos vies, assis l'un en face de l'autre à la même table de travail, autour du même tapis vert, depuis quelque peu rafraîchi, où s'accomplissent tant d'œuvres ignorées du grand public, mais vitales pour le pays. J'ai écouté vos rapports, Mérimée eût dit vos "tartines", d'une oreille toujours attentive : lucidité de la pensée, logique du raisonnement, personnalité du style. »<sup>80</sup>

L'anecdote du « tapis vert » offre un supplément d'âme à ce que les hypothèses d'école supputent de la confection des règles de droit par les bureaux et que les archives vérifient. Dès le début du siècle, et

77. AN, F<sup>21</sup> 4711-4d, [Arrêté du 12 mai 1927, modifié par celui du 28 mars 1934.] Liste des membres du Comité : M.M. Grunebaum-Ballin, maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, vice-Président du Comité du contentieux du ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, chargé de présider les réunions du Comité ; S. de Laborie, rédacteur en chef de la jurisprudence générale Dalloz ; A. Richard, conseiller à la Cour d'appel de Paris.

78. Françoise Bercé, « L'œuvre de Paul Léon (1874-1962) », art. cité, p. 227-251, ici 227. Dans le même sens, François Monnier et Guy Thuillier remarquent qu'il « n'est pas facile de saisir l'origine d'une décision » (*Administration. Vérités et Fictions...*, op. cit., p. 151).

79. Pierre Legendre signale que « la prédilection pour le secret [est] l'une des habitudes les plus profondément ancrées dans nos traditions administratives » (*Trésor historique...*, op. cit., p. 448). Voir également, F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, op. cit., p. 333 sq.

80. Notice Jean Verrier, remise de la médaille frappée en son honneur, discours de Paul Léon, Paris, Monuments Historiques, 1958, p. 15-18, ici 16 (notice conservée à la bibliothèque du patrimoine).

plus encore après la Première Guerre mondiale, le législateur est ainsi peu à peu désarmé par les fonctionnaires-techniciens. Cette pénétration bureaucratique et technocratique dans la sphère législative s'effectue à partir de deux leviers essentiellement.

Par la loi tout d'abord. L'orgueil républicain, réel ou simulé, répugnera toujours à reconnaître les bureaux comme le vrai législateur, alors même qu'ils préparent les projets de lois. L'action de ces derniers demeure donc quasi clandestine, mais bien réelle. Ils sont, au sens où Dupont de Nemours l'entendait, *légisfacteurs*, des « faiseurs de lois »<sup>81</sup>. À ce stade le directeur d'administration jouit d'une position stratégique, car lui seul assure la jonction entre les deux pouvoirs, administratif et législatif (1).

Le second levier prend appui sur ce que des auteurs ont qualifiés la « législation secondaire »<sup>82</sup> (règlements d'administration publique et décrets-lois), dont les bureaux maîtrisent cette fois-ci ouvertement la confection. Ces actes hybrides, mi-réglementaires mi-législatifs – voire janusiens pour les décrets-lois –, autorisent à l'occasion à contourner le domaine initialement réservé à la loi. Ils forment en cela un arsenal privilégié du prosélytisme administratif (2).

## 1. Les bureaux légisfacteurs

Nombreux sont les ouvrages, témoignages d'époque ou récents manuels de droit, affirmant l'existence d'une puissance bureaucratique, capable de produire des lois<sup>83</sup>. Devant ces assertions les archives apportent-elles un éclairage supplémentaire ? La densité documentaire s'apparente parfois à un pointillisme flou, dont seule « la bonne distance » évoquée par C. Lévi-Strauss permet de rendre compte. Ainsi, pour parfois ingrate et lacunaire qu'elle soit, la reconstitution de la genèse d'un texte de loi fournit néanmoins une part essentielle à la démonstration. Elle montre l'infiltration bureaucratique dans le processus de confection des projets de lois patrimoniales (a). Un tel phénomène aura des conséquences inévitables sur la nature même de

81. À propos de cette expression v. François Quastana, *La pensée politique de Mirabeau 1771-1789*, Marseille, PUAM, 2007, p. 168 et *Revue d'économie politique*, Sirey, 1979, p. 372.

82. F. Monnier et G. Thuillier, *Administration. Vérités et Fictions...*, *op. cit.*, p. 215. L'expression semble venir de Raymond Carré de Malberg, à propos des actes réglementaires concurrençant la loi : Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale...*, *op. cit.*, p. 2.

83. « Les bureaux gouvernent » (R. De Jouvenel) ; « Le ministère domestique lui-même de ses bureaux » (Pelletan) ; « On sait que les lois sont faites par les bureaux, et non par le Parlement » (G. Thuillier) ; ou encore, « Durant la période 1924-1940 [...] la préparation des textes gouvernementaux tendait à passer aux bureaux » (P. Legendre).

la loi, dont les auteurs déploreront la « bureaucratisation » et prophétiseront, pour certains, son déclin (b).

### a) La confection des lois

La production législative de l'administration des Beaux-Arts de 1907 à 1939, et plus spécialement des services d'Architecture, est relativement modeste. Pour autant, trois grandes lois patrimoniales adoptées sous la direction de Paul Léon méritent d'être étudiées. Il s'agit de la loi du 24 avril 1923 relative aux vestiges de guerre (1), de celle du 31 août 1920 relative à l'exportation des œuvres d'art (2) et de celle du 23 juillet 1927 sur les Monuments Historiques (3).

Leur analyse confirme pour la période, le statut de coordinateur du directeur des Beaux-Arts et celui de « légisfacteur » des bureaux. Le rôle-clef de Paul Léon ne fait aucun doute en la matière, situé entre des bureaux qui préparent, un ministre qui contresigne et le Parlement qui adopte ou non <sup>84</sup>.

#### *(1) La préparation de la loi sur les vestiges de guerre (avril 1919-avril 1923)*

Dès 1915, un courant d'opinion s'inquiète du sort à réserver aux ruines de guerre. Le député Jean-Louis Breton s'en fait le porte-parole et dépose une proposition de loi « en vue du classement des ruines dont la conservation présentera un intérêt pour l'histoire de la guerre actuelle » <sup>85</sup>. Le 8 octobre 1915, Belliny, chef de Cabinet à la présidence du Conseil, sollicite alors l'avis du sous-secrétaire des Beaux-Arts, Dalimier, au sujet de la proposition déposée par le député avec demande de discussion immédiate. La réponse de Dalimier est rapide et très favorable à une législation qui aurait pour but de protéger les très récents souvenirs militaires et cultiver déjà la mémoire des héros patriotes. Pour autant, la proposition est rejetée après examen du ministère des Finances qui signale « les très graves inconvénients d'ordre économique que son application est susceptible d'entraîner » <sup>86</sup>.

84. François Burdeau, reprenant une remarque de Joseph Barthélemy, précise pour l'entre-deux-guerres, qu' « on ne saurait trop insister sur l'importance véritablement directrice qui est celle des hauts fonctionnaires permanents des ministères » (*Histoire de l'administration française. Du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 271).

85. Proposition de loi relative au classement et à la conservation des ruines historiques, *J.O.R.F., Chambre des députés, n° 1290, annexe au procès-verbal de la séance du 23 septembre 1915*.

86. AP, 80/3/36 vers folio 167 (noté plus loin, v. fol). L'administration des Finances souligne notamment les problèmes d'expropriation que la proposition semble ignorer et,

Ce premier échec inaugure néanmoins la participation ininterrompue, de 1915 à 1923, de l'administration des Beaux-Arts à l'élaboration de la future loi sur les vestiges de guerre. Déjà présent en 1915, Paul Léon d'abord dans l'ombre de Dalimier, se fait ensuite le défenseur zélé du projet de loi jusqu'à sa promulgation. Il s'impose immédiatement comme un acteur incontournable sur ces questions, et les projets, même lorsqu'ils n'émanent pas des Beaux-Arts, passent sous son crible. Tout autant, le sous-chef de bureau Paul Verdier assure le soutien juridique nécessaire au contrôle et à la préparation d'une loi technique. Ses compétences sont notamment requises lorsque des projets sont déposés pour observation à l'administration des Beaux-Arts<sup>87</sup>, mais encore lorsque l'administration prépare ses propres textes.

Néanmoins, en 1917, sous l'influence vraisemblable de Paul Léon, à défaut de loi sur la question, « l'urgence de la situation » commande à l'administration des Beaux-Arts d'instituer une « Commission interministérielle des vestiges et souvenirs de guerre », chargée de procéder à la reconnaissance des souvenirs susceptibles d'être conservés<sup>88</sup>. La commission propose le classement d'un certain nombre d'ensemble immobiliers et de sites. Toutefois la réponse reste insuffisante et un texte de loi devient indispensable devant des questions délicates à trancher comme l'expropriation pour cause de classement, l'indemnisation des propriétaires où la désignation d'un organisme chargé de sélectionner les ensembles dignes de protection. Il faut néanmoins attendre l'issue du conflit pour que la préparation d'une loi sur les vestiges de guerre débute sérieusement<sup>89</sup>. Un avant-projet semble avoir été élaboré par l'administration des Travaux publics sous l'autorité et la compétence du directeur de l'Office national du Tourisme, Famechon. Jusqu'au vote de la loi en avril 1923, la collaboration ne cesse plus dès lors entre Léon et Famechon, ce qui renseigne sur le rôle central et l'influence des administrateurs dans le processus de création des lois. Dans une lettre du 14 novembre 1918 adressée à P. Léon, Famechon insiste déjà sur la nécessité de

---

conjointement, le financement par l'État des indemnisations à verser aux propriétaires dépossédés.

87. Un projet de loi de mars 1917 émanant du ministère des Travaux Publics est ainsi entièrement annoté de la main de Verdier. Ses remarques sont d'ailleurs sans concession et traduisent une réelle assurance de la part du sous-chef de bureau. AP, 80/3/36 v. fol. 149-155.

88. La Commission est composée de représentants des ministères de la Guerre, des Beaux-Arts, des Travaux Publics et des Régions Libérées.

89. Arlette Auduc, « Le service des Monuments Historiques sous la III<sup>e</sup> République », art. cité, p. 171-198, ici 194.

faire voter au plus vite le projet de loi, en faisant, au besoin, intervenir ses amis députés :

« Il me paraît indispensable de déposer sur le bureau de la Chambre des Députés, dans les délais les plus courts, le projet de loi sur les souvenirs de guerre. Si vous vouliez bien en soumettre le texte à votre Ministre et me le transmettre, je le ferais signer par M. Claveille<sup>90</sup>. Grâce à nos amis, je ne doute pas d'obtenir le vote de ce texte dans un délai de huit à dix jours. »<sup>91</sup>

On remarque que si la signature des ministres de tutelle reste exigée par la procédure, elle semble de pure forme aux yeux des directeurs. Cette note témoigne de leur assurance, tant dans la maîtrise de la préparation de la loi et de son vote futur, que dans l'obtention de l'approbation des ministres. Il n'en demeure pas moins que la loi tarde à passer en lecture à la Chambre. Certes, au début de l'année 1919, c'est la loi relative aux réparations pour dommages de guerre qui retient l'attention des services<sup>92</sup>. Votée le 17 avril 1919, son article 12 prévoit même que le projet de loi sur les vestiges de guerre soit soumis à l'examen d'une Commission spéciale réunie à cet effet. Cette Commission devra par la suite être chargée de l'application de la loi<sup>93</sup>. Paul Léon voit alors probablement, dans cette obligation légale, une nouvelle cause de ralentissement de la préparation du texte<sup>94</sup>. Dès les mois de juillet et août, il tente donc de faire accélérer

90. Albert-André Claveille, ingénieur et homme politique français (Janv. 1865-Sept. 1921). Sous-secrétaire d'État aux Transports du 14 décembre 1916 au 12 septembre 1917 dans les gouvernements Aristide Briand et Alexandre Ribot, puis ministre des Travaux publics et des Transports du 12 septembre 1917 au 20 janvier 1920 dans les gouvernements Paul Painlevé et Georges Clémenceau.

91. AP, 80/3/36, v. fol. 130. L'optimisme de Famechon sera toutefois démenti par près de cinq années d'atermoiements.

92. Voir *infra*.

93. Pour le texte de l'art. 12 de la loi du 17 avril 1919, transformé en art. 9, voir *infra*.

94. À cet égard la Commission spéciale avait commandé à Léon Bérard, alors député des Basses-Pyrénées, la rédaction d'un rapport qui permettrait « d'arrêter le projet définitif ». P. Léon n'aura de cesse de lui réclamer le document, sans succès pendant plus d'une année. Le 11 septembre 1919, Paul Léon adressait ainsi cette lettre à Léon Bérard : « M. le Ministre, Pour faire suite à ma communication du 29 juillet dernier, j'ai l'honneur de vous transmettre sous ce pli 14 lettres dans lesquelles certains membres de la Commission spéciale pour l'application de la loi sur la réparation des dommages de guerre formulent leurs observations au sujet du projet de loi concernant le classement des vestiges de guerre. J'y joins la copie d'une lettre de M. le directeur de l'Office national du Tourisme signalant la nécessité de faire voter cette réglementation avant la séparation des chambres. Je vous serais obligé de vouloir bien remettre le plus tôt possible à l'Administration des Beaux-Arts le rapport qui vous a été demandé sur ce projet de loi par la Commission spéciale afin de me permettre de réunir celle-ci à bref délai et en tout cas. <J'attacherai le plus grand prix à ce que la Commission puisse arrêter le texte définitif du projet> avant la



le travail et soumet un avant-projet aux ministres intéressés<sup>95</sup>, ainsi qu'aux divers organismes concernés<sup>96</sup>. À la date du 11 septembre, les réponses lui sont parvenues et confirment une large adhésion au projet de loi, mais rappellent également, pour la plupart, la nécessité de procéder au vote le plus rapidement possible. En effet, la question encore irrésolue des vestiges, retarde le programme plus vaste de reconstruction du pays. Malgré cette large adhésion et sans qu'il soit possible, au regard de la documentation disponible, d'expliquer pourquoi six mois se sont écoulés sans que les travaux ne progressent<sup>97</sup>, au mois de mars 1920, contre toute attente, le service des Monuments Historiques va s'opposer à l'avant-projet par la voix de Jean Verrier. À partir de cette date, le service des Monuments Historiques, et essentiellement Paul Verdier, va prendre en charge non sans difficulté la rédaction de l'avant-projet (b). Mais, dès avant la fin de l'année, Paul Léon s'était inquiété du sort des vestiges et souvenirs militaires qu'il souhaitait faire protéger et conserver. C'est alors le pouvoir réglementaire qui va lui permettre de suppléer à une législation inexistante en la matière (a).

#### a) Le pouvoir réglementaire supplée au silence législatif

À la fin de l'année 1919, après de nombreuses injonctions, le ministère des Travaux Publics ne souhaite pas retarder davantage la reconstruction du pays. L'absence de législation relative au statut juridique à réserver aux vestiges de guerre, mais surtout le manque de précision quant aux mesures d'expropriation et de dédommagement des propriétaires concernés par les mesures de classement placent Paul Léon dans une situation délicate. Le directeur des Beaux-Arts est partagé entre son désir de conserver les témoignages de la guerre et son obligation de répondre aux attentes plus pragmatiques du ministre des Travaux Publics chargé de la reconstruction. La solution s'offre à lui d'agir alors par la voie réglementaire. Dès le mois de septembre 1919, il fait donc rédiger par le service des Monuments Historiques « une circulaire adressée à tous les architectes des départ-

---

fin du mois » (AP, 80/3/36, v. fol. 125. Les passages barrés le sont dans le texte). Les archives ne fournissent aucune trace du rapport, ce qui tend à prouver qu'il ne fut jamais remis par L. Bérard. Cette note confirme le rôle central joué par P. Léon dans la préparation de la loi.

95. Il s'agit du ministre du Travail, du ministre des Régions Libérées, du ministre des Finances et du ministre des Travaux Publics.

96. Le Touring Club de France, l'Archevêché de Reims et les Églises Réformées.

97. On sait que Paul Léon a été gravement malade durant cette période (*Du Palais-Royal...*, *op. cit.*).

tements libérés, les invitant à rechercher et à signaler, d'urgence à l'administration, tous les souvenirs non encore portés sur les listes qu'il y aurait intérêt à classer »<sup>98</sup>. Enfin,

« [...] dans sa séance du 4 octobre 1919, la Commission interministérielle des Vestiges de guerre examina les mesures à prendre pour assurer la sauvegarde des monuments et objets en instance de classement et décida qu'il y aurait lieu de confier jusqu'à nouvel ordre au Préfet de chaque département, assisté des architectes des Régions Libérées et des Monuments Historiques, la mission de protéger ces monuments. Elle rédigea à ce sujet, une instruction précise [...] qui fut adressée le 13 novembre 1919, au Ministre des Régions Libérées, au Ministre de la Guerre, aux Préfets intéressés et au Commissaire général de la République en Alsace Lorraine. »<sup>99</sup>

Dans une lettre du 29 mars 1920 adressée aux préfets des départements concernés, Paul Léon, par autorisation du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, rappelle à ces derniers :

« [...] conformément aux instructions du 13 novembre dernier, il convient de prendre dès maintenant toutes les mesures de conservation et de surveillance nécessaires à la protection au moins temporaire des vestiges que vous m'avez signalés, sans attendre le vote du projet de loi, actuellement à l'étude, sur le classement des vestiges de guerre. »<sup>100</sup>

Par la voie réglementaire et par autorisation du ministre, le directeur des Beaux-Arts supplée ainsi à une lacune de la législation en matière patrimoniale. L'autonomie certaine dont il dispose, lui permet de répondre, par le détour de la circulaire, à ce qu'il considère comme une menace pour le patrimoine national. En insistant néan-

98. AP, 80/3/36, v. fol. 3 [Note sur la Conservation des Champs de bataille et des vestiges de guerre », s.d.]. Note rédigée après novembre 1920, probablement dictée par Paul Léon.

99. *Idem*. Nous donnons ici le début de l'Instruction qui mentionne à la fois le caractère temporaire de l'acte et le rôle attribué aux préfets : « La Commission des Vestiges de guerre, appelée à examiner les mesures à prendre pour assurer la sauvegarde des Monuments et Objets dont le classement est proposé comme souvenirs de guerre estime qu'il y a lieu de confier momentanément au Préfet de chaque département, assisté des architectes des Régions Libérées et des Monuments Historiques, la mission de protéger ces Monuments. Des conférences devront être tenues à cet effet le plus tôt possible dans chaque département, sous la présidence du Préfet ou de son délégué, entre les architectes des deux services intéressés. Dans ces conférences seront arrêtées les mesures de conservation immédiate à prendre et organisé un service local de surveillance des vestiges de guerre. Les décisions prises seront immédiatement mises à exécution, sauf au Préfet à en référer, s'il y a lieu, à l'Administration des Beaux-Arts » (AP, 80/3/36, v. fol. 8). Les passages soulignés le sont dans le texte.

100. AP, 80/3/36, v. fol. 5.

moins sur le caractère temporaire de l'acte, il rappelle qu'une loi est en cour de préparation.

### a) La préparation de la loi

Comme le signale Paul Léon dans sa lettre du 29 mars 1920 <sup>101</sup>, si les préfets sont chargés de choisir et protéger les vestiges, la préparation du projet de loi ne s'est pas interrompue pour autant. Alors qu'au mois de septembre 1919, l'ensemble des organismes et des ministères intéressés ont adhéré à l'avant-projet de loi, une note du 13 mars 1920 émanant du service des Monuments Historiques montre que ce dernier comporte encore de graves lacunes <sup>102</sup>. L'étude des différentes écritures relevées sur la note manuscrite adressée à Paul Léon, permet d'affirmer que Jean Verrier est le rédacteur principal du texte, mais qu'il a pris également soin de recueillir et coller sur le document les observations de Paul Verdier. Jean Verrier fait alors remarquer que l'avant-projet de loi présente encore des faiblesses :

« Le projet de loi sur les vestiges de guerre tel qu'il est actuellement rédigé, ne ferait pas envisager toutes les principales difficultés qui naîtront du fait du classement de ces souvenirs. Il semble qu'il y aurait lieu de distinguer : 1 – les vestiges isolés [...] ; 2 – les ensembles de villages ou ruines [...] ; 3 – les grands champs de batailles [...]. D'autre part certains de ces vestiges devront être conservés perpétuellement, d'autres au contraire ne semblent pourront subsister qu'un nombre d'années limitées. » <sup>103</sup>

Suivent alors de nombreuses remarques techniques et certaines questions à étudier. Enfin, Jean Verrier adresse sans ambiguïté ses conclusions au directeur en déclarant que « l'étude du projet de loi en question doit paraître devoir être reprise » <sup>104</sup>. Fort de son expérience récente de chef de Cabinet du ministre de l'Intérieur Marraud, Jean Verrier n'hésite pas à faire preuve d'initiative et propose à Paul Léon une procédure de préparation du projet de loi plus collégiale :

« On pourrait, à cet effet, réunir une conférence interministérielle spécialement chargée de l'établissement du projet de loi et qui comprendrait à côté des représentants de l'administration des Beaux-Arts, des

101. *Id.*

102. AP, 80/3/36, v. fol. 139-141 [Note manusc., 13 mars 1920, auteur probable J. Verrier.]. Pour la même note mais dactylographiée, v. fol. 176-179.

103. *Idem.* Note manuscrite du 13 mars 1920. Les passages soulignés et barrés le sont dans le texte.

104. *Ibidem.*

délégués du ministère des Régions libérées, du ministère de la Guerre, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Travaux publics (Office National du Tourisme), du ministère des Finances, éventuellement du ministère des Pensions (Office National des Sépultures) <sup>105</sup>. Le vote d'une loi sur le classement des vestiges de guerre nécessiterait, semble-t-il, une modification au décret du 17 mai 1909 sur l'organisation de la Commission des M. H. [Monuments Historiques]. On pourrait créer une 4<sup>e</sup> section dite vestiges de guerre qui comprendrait des représentants des Régions libérées, de la Guerre, des Travaux publics, des Finances, de l'Intérieur <sup>106</sup>. » <sup>107</sup>

Certaines des remarques de Paul Verdier incorporées au texte en question <sup>108</sup> montrent que le service des Monuments Historiques en général, et les deux hommes en particulier, possèdent la maîtrise technique du dossier. Logiquement dès lors, le 10 avril suivant, un nouveau texte de loi est présenté à Paul Léon par le sous-chef de bureau :

« Ci-joint un nouveau projet de loi sur les vestiges et souvenirs de guerre soumis à l'examen de M<sup>r</sup> le Directeur. Si M<sup>r</sup> Paul Léon approuve le principe de ces dispositions, une commission pourrait être réunie le plus tôt possible pour préparer la rédaction définitive du projet. Il y aurait lieu également, semble-t-il, de constituer dès maintenant une nouvelle section de la Commission des Monuments Historiques pour toutes les affaires se rattachant à la conservation des vestiges de guerre. » <sup>109</sup>

---

105. L'étude des archives montre que cette proposition n'a pas été suivie d'effet. Seule l'administration des Beaux-Arts a préparé le texte, même si les ministères intéressés ont pu être consultés.

106. Paul Léon reprendra cette idée par la suite. La note sur la *Conservation des champs de bataille* cité plus haut précise en effet que, « pour permettre une étude sérieuse des propositions de classement il a été créé à la Commission des Monuments Historiques par Décret du 10 novembre 1920 une quatrième section dite "des vestiges et souvenirs de Guerre" composée de représentants des Ministères intéressés et des personnalités les plus qualifiées » (AP, 80.3.36, v. fol. 3 [Circulaires Paul Léon.]).

107. AP, 80/3/36, v. fol. 139-141.

108. Voir par exemple cet extrait, de la main de Verdier : « Enfin n'y aurait-il pas lieu de profiter du d'incorporer dans le projet de loi en préparation la proposition de loi Ournac tendant à conserver sur la ligne de front des groupes de ruines, proposition qui a été dernièrement le 11 mars dernier retirée de l'ordre du jour de la Chambre des Députés pour être soumise à l'examen de la Commission de l'Enseignement et des Beaux-Arts » (*Idem*). Les archives ne contiennent aucune information au sujet de cette proposition Ournac.

109. AP, 80/3/36, v. fol. 88 [Note manuscrite du 10 avril 1920.]. Si le document n'est pas signé, l'écriture révèle que Paul Verdier en est l'auteur.

Depuis la reprise des travaux préparatoires en mars et avril 1920, on peut avancer que le sous-chef de bureau, Paul Verdier, est le rédacteur principal de l'avant-projet, certainement assisté de Jean Verrier, mais sans qu'il soit possible de démontrer sa présence. Selon toute hypothèse, le directeur a, quant à lui, retouché le texte d'origine, livrant la version définitive des Beaux-Arts le 21 juillet 1920<sup>110</sup>.

La procédure de préparation, telle que voulue par Verdier, recommandait par la suite la constitution d'une Commission chargée de la rédaction du texte définitif, à partir de l'avant-projet fourni par le bureau des Monuments Historiques. La documentation ne permet pas toutefois de confirmer ou d'infirmer le recours effectif à cette procédure. Le processus, tel que reconstitué grâce à la documentation existante, montre seulement que le projet est lu par la Chambre le 8 novembre 1920<sup>111</sup>, avant de faire l'objet de quelques modifications, consécutives aux observations du ministère des Régions Libérées vers le 10 septembre 1920<sup>112</sup>.

Le vote de la loi n'est cependant pas encore sur le point d'aboutir. De novembre 1920 à février et mars 1922, les archives montrent que les discussions traînent entre l'administration des Beaux-Arts, la Chambre des Députés et le Sénat. Afin de faire hâter le vote, Paul Léon s'efface parfois derrière la signature de son ministre Léon Bérard. Alors que le 13 février 1922, la Chambre des Députés a adopté le projet de loi sans débat, le 27 février, Léon réclame au président du Sénat, sous la signature de Léon Bérard, un vote de la loi sans discussion<sup>113</sup>. Non seulement cette possibilité lui est refusée, retardant à nouveau le vote, mais le 10 mars une note du ministre des Finances formule de nouvelles objections à l'encontre du projet. Depuis la loi Marin du 28 novembre 1921, la redéfinition des pouvoirs politiques avait en effet octroyé un droit de contrôle financier à l'administration des Finances<sup>114</sup>. Le contreseing du ministre des Finances devient désormais obligatoire pour tout projet de loi conte-

---

110. Pour le texte dactylographié du projet de loi du 21 juillet 1920 : AP, 80/3/36, v. fol. 80. Voir l'annexe 2 pour la reconstitution du processus de préparation du projet de loi à partir des archives.

111. J. O., *Chambre des Députés, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1920*, n° 1579.

112. AP, 80/3/36, v. fol. 74. Il s'agit de modifications d'ordre technique, dont l'exposé alourdirait inutilement l'étude.

113. AP, 80/3/36, v. fol. 52.

114. Voir Alain Dardel et Dominique Schnapper, *Morphologie de la haute administration française...*, op. cit., p. 91 ; Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, op. cit., p. 207 ; Marcel Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. VI, Paris, 1931.

nant des dispositions ayant des conséquences financières. Le ministre des Finances rappelle cette obligation à l'administration des Beaux-Arts et souligne le risque de report du vote :

« [...] je me permets de vous faire remarquer que le projet dont il s'agit n'a pas été soumis au contreseing du Ministre des Finances. Or, les observations que présente mon administration sur certaines dispositions d'ordre financier sont fort importantes. Si elles sont retenues par le Sénat, le projet devra revenir devant la Chambre des Députés et il en résultera, pour son adoption définitive, un retard qui eût pu être évité par la communication au Ministre des Finances du projet élaboré par le Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Je vous serais bien obligé, dans ces conditions, de vouloir bien rappeler à vos services l'intérêt qui s'attache à ce que soit désormais soumis à mon Contreseing tout projet de loi contenant des dispositions financières. » <sup>115</sup>

L'administration des Beaux-Arts est par conséquent contrainte de modifier le projet de loi. À cette période le député Chastenet est chargé d'émettre un avis au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi. De juin 1922 à mars 1923, Paul Léon et Chastenet ne cessent plus dès lors de collaborer. La complicité entre les deux hommes ne fait d'ailleurs aucun doute, assurant à Léon un soutien au Sénat. À partir de là, le directeur semble s'imposer comme unique interlocuteur, tant vis-à-vis de Chastenet, que vis-à-vis du ministère des Finances malgré le voile juridique de la délégation de signature. Dans l'esprit du sénateur Chastenet, Paul Léon en personne dispose de la maîtrise du projet. C'est à lui qu'il s'adresse pour obtenir des informations nécessaires à la rédaction de son rapport et c'est encore lui qu'il consulte au sujet des rectifications exigées du ministère des Finances. Une courte note montre même que le sénateur considère que Léon dispose d'un véritable pouvoir d'initiative en matière législative :

« Mon cher Directeur [...] Dans quel sens peut-on restreindre son [le projet] objet de façon à ménager le plus possible nos finances ? Ou bien pensez-vous que le service fonctionnant actuellement <sup>116</sup>, il n'est pas nécessaire d'une loi nouvelle ? » <sup>117</sup>

115. AP, 80/3/36, v. fol. 50. Note du 10 mars 1922.

116. Il est fait ici directement référence à l'instruction du 13 novembre 1919 qui assure déjà la protection de certains vestiges et souvenirs de guerre. Voir *supra*.

117. AP, 80/3/36, v. fol. 45. Note de Chastenet à l'attention de Léon, 27 novembre 1922.

En décembre 1922, les dispositions du projet sont modifiées par le bureau des Monuments Historiques, conformément aux recommandations de l'administration des Finances. Mais Paul Léon n'en a pas aliéné pour autant son autorité et défend âprement les intérêts des Beaux-Arts. À propos de l'article 6 par exemple, le style personnel qu'il emploie à l'égard du ministre des Finances <sup>118</sup> souligne la liberté dont peuvent disposer les directeurs d'administration face aux ministres et rappelle que, sous la III<sup>e</sup> République, les ministres passent et les directeurs, eux, demeurent <sup>119</sup>. Fort de sa position et après une active correspondance au mois de janvier, Léon obtient finalement le contreseing du ministre des Finances, le 24 janvier 1923.

Dès février, Chastenet, dans son avis présenté au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi, réclame du Sénat un avis favorable, précisant que l'administration des Beaux-Arts a tenu compte des observations du ministre des Finances et modifié le projet :

« Le texte précédemment voté par la Chambre des députés dans sa séance du 13 février 1922, avait provoqué des observations de la part de M. le Ministre des Finances. Quelques articles du projet lui avaient paru pouvoir occasionner des dépenses qu'il n'était pas possible dans l'état actuel de nos finances de faire supporter au budget de l'État. L'Administration des Beaux-Arts, saisie de ces observations, n'a pas hésité à apporter, d'accord avec les Services du Ministère des Finances, au texte primitif plusieurs modifications qui, sans porter atteinte aux dispositions essentielles du projet, sont de nature à écarter pour l'avenir toutes <les appréhensions du Ministère des Finances de créer de> nouvelles charges budgétaires. » <sup>120</sup>

Le 29 mars 1923, le Sénat rend un avis favorable et insiste pour que le projet soit voté le plus vite possible ; c'est chose faite le 24 avril 1923 <sup>121</sup>.

Recomposer le processus d'élaboration de la loi relative aux vestiges et souvenirs de guerre a permis de mettre en relief le rôle actif tenu par les services d'Architecture dans la préparation de l'avant-projet de loi et notamment celui de Paul Verdier. Le directeur des Beaux-Arts, Paul Léon, a quant à lui révélé ses compétences, certes

118. « Je n'ai pas cru toutefois abandonner les dispositions prévues à l'article 6 du projet » (AP, 80/3/36, v. fol. 45).

119. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 124-125 et 218-219.

120. AP, 80/3/36, v. fol. 53.

121. Pour le texte de la loi : *J.O.*, 25 avril 1923.

en matière technique, mais peut-être davantage en matière de coordination. C'est lui qui s'est fait le relais entre les différentes administrations, a recueilli les observations émises, fait modifier le texte et défendu le projet de loi, notamment face à la tutelle exercée par le ministre des Finances. Ses relations privilégiées avec les représentants de la Chambre et du Sénat ont confirmé par ailleurs son influence politique autant que son indépendance. Les archives renforcent d'autant cette constatation, que l'absence du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts s'observe pratiquement à tous les stades d'avancement du projet de loi. En l'espèce, le directeur des Beaux-Arts et le personnel du service des Monuments Historiques se sont imposés comme les seuls agents de la préparation du projet de loi, sans maîtriser toutefois un vote qui a beaucoup tardé. Le mauvais fonctionnement du régime parlementaire durant cette période entraîne souvent, en effet, le ralentissement du processus d'adoption des lois. Conscient des faiblesses du système législatif, Paul Léon n'a d'ailleurs eu d'autre alternative, pendant un temps, que d'agir par la voie réglementaire pour assurer la préservation des vestiges de guerre.

## ***2) La loi du 31 août 1920 relative à l'exportation des œuvres d'art***

La réglementation en matière d'exportation des œuvres d'art naît d'une double crise : d'abord, l'exode des œuvres d'art hors du territoire français faute d'une législation suffisamment protectrice, ensuite, les graves problèmes économiques et monétaires que connaît le pays. Le régime juridique de la loi du 31 décembre 1913 sur la protection des Monuments Historiques n'offrant pas les réponses attendues à ces problèmes pour les objets mobiliers, vers le mois d'avril 1920 la Commission des Finances de la Chambre des députés, saisie de différents amendements et alertée par le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, propose alors un texte de loi spécifique visant à créer de nouvelles ressources fiscales<sup>122</sup>. Dès le départ, les intérêts des Beaux-Arts s'opposent à ceux de l'administration des Finances, préoccupée, quant à elle, par la situation désastreuse des finances publiques du pays. En effet, la proposition de loi vise davantage la taxation des acheteurs d'objets d'art que leur protection. Elle ignore également, selon les Beaux-Arts, les risques qu'encourt le commerce de l'art français et qui constitue à l'époque le

---

122. Discussion du projet de loi visant à créer de nouvelles ressources fiscales : *J.O., Débats parlementaires, Chambre des députés*, Séance du 29 avril 1920, p. 1477-1481.



premier marché mondial. Certainement conscient de ces difficultés, le Président de la Commission des Finances, Édouard Herriot, qui n'est pas indifférent aux questions artistiques, précise ainsi devant la Chambre des députés le 29 avril :

« [...] je voudrais simplement démontrer à la Chambre que nous n'avons pas improvisé nos textes. Ils s'inspirent à la fois de la législation moderne française et des législations adoptées par tous les pays qui ont eu comme le nôtre un patrimoine d'art à défendre. »<sup>123</sup>

La divergence des intérêts en présence ne sera toutefois jamais surmontée, entraînant à terme l'échec d'une législation, protectrice et protectionniste, peut-être trop précoce pour la France libérale des années 1920. Il convient donc de distinguer la préparation de la loi du 31 août 1920 (a) de son abrogation (b), tout en s'interrogeant sur le rôle tenu par la direction des Beaux-Arts.

#### (a) La préparation de la loi

Dès le 23 avril 1920, le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, André Honnorat, fait savoir son désaccord au ministre des Finances, Frédéric François-Marsal<sup>124</sup>, sur certains détails de la proposition et lui communique un avant-projet préparé par ses services. Il demande à ce que le texte en question soit inséré dans le projet de la Commission des Finances de la Chambre :

« Des amendements ont été présentés par M. Boussenot ainsi que par M. De Ludre et Dariac au projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales. Ces amendements tendent à frapper les objets d'art d'un droit de sortie. Je n'ai pas à discuter la mesure qui concerne surtout M. le Ministre du Commerce : je crois seulement faire remarquer que cette taxe ne saurait à elle seule éviter l'émigration dans les pays de change favorable de notre trésor artistique. C'est pour cela que je crois devoir vous remettre tout de suite le texte d'un projet de loi que j'avais fait préparer et que je comptais déposer dans quelques temps, en vue d'assurer le classement et, par suite, la conservation en France des objets d'art présentant un réel intérêt. Je vous demanderais de bien vouloir insister auprès de la Commission des Finances<sup>125</sup> pour que ce texte puisse être substitué ou ajouté aux dispositifs qu'on propose d'insérer après l'article 130 au projet de loi en question. J'ajoute, en ce

123. *Idem*, p. 1477.

124. Ministre des Finances du 20 janvier 1920 au 16 janvier 1921.

125. Il s'agit de la Commission présidée par Édouard Herriot. *J.O., Débats parlementaires, Chambre des députés*, Séance du 29 avril 1920, p. 1477-1481.

qui concerne le fond de la question, que si une taxe de sortie frappe l'exportation des objets d'art, il importe que cette taxe soit établie de telle manière qu'elle ne puisse avoir pour résultat d'empêcher Paris de rester le principal marché des objets d'art. »<sup>126</sup>

Cette lettre inaugure une collaboration constante, et parfois tendue, entre les deux ministères, sur ces questions. La documentation permet de mieux comprendre les influences et le rôle souterrain de certains acteurs, qui n'apparaissent pas dans les sources officiels<sup>127</sup>.

Lorsque le ministre des Beaux-Arts évoque un projet de loi préparé par son administration, les archives lèvent le voile de l'anonymat et montrent qu'un seul fonctionnaire a presque entièrement présidé à la préparation des textes issus de la direction des Beaux-Arts. Il s'agit de l'inspecteur général des Beaux-Arts, Paul Frantz Marcou. Ses notes manuscrites sont partout présentes dans les dossiers d'archives étudiés<sup>128</sup>, ce qui permet d'affirmer, par exemple, que c'est lui qui a rédigé le projet cité plus haut par André Honnorat<sup>129</sup>. À la différence de l'exemple précédent, les noms de Paul Léon, Paul Verdier ou de Jean Verrier apparaissent très peu dans la documentation. L'inspecteur général des Monuments Historiques s'impose dès l'origine comme le fonctionnaire attitré. Lorsque, dans sa séance du 29 mai 1920, la Chambre des députés adopte l'article 135 *bis* du projet de loi ayant pour but la création de nouvelles ressources fiscales et incluant la réglementation relative à l'importation et à l'exportation des œuvres d'art<sup>130</sup>, il est donc logique de voir figurer dans le texte certains des passages rédigés par P.-F. Marcou. Sensible à cette question en tant que responsable du service des objets mobiliers, l'inspecteur général est le fonctionnaire le mieux qualifié pour répondre au

126. AP, 80/4/2, v. fol. 159 [Lettre de M. le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts à M. le ministre des Finances, le 23 avril 1920].

127. C'est avec la III<sup>e</sup> République, par le décret du 5 novembre 1870, que naît le *Journal Officiel*. Deux années plus tard, la Cour de Cassation consacre le principe de la publication des lois au *Journal Officiel*. Au principe de publication, s'ajoute celui de la publicité des débats qui figure à l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Ces principes se rattachent à l'idée de transparence des travaux parlementaires. Sur ce point, Jean-Pierre Duprat, « La transparence du processus parlementaire », *La confection des lois*, R. Drago (dir.), Paris, P.U.F., 2005, p. 137-156. On constate à ce niveau, l'écart entre Parlement et administration : transparence par la publication et la publicité pour l'un, secret et confidentialité pour l'autre.

128. Il s'agit pour l'essentiel des cartons AP, 80/4/2 et AN, F<sup>21</sup> 3987, 2-c.

129. Pour le texte dactylographié, voir AP, 80/4/2, v. fol. 160 et pour les notes manuscrites, voir AN, F<sup>21</sup> 3987, 2-c, v. fol. 123-128.

130. *J.O.*, *Débats parlementaires*, *Chambre des députés*, Séance du 29 avril 1920, p. 1477-1481 et *J.O.*, *Sénat*, Séance du 29 avril 1920, p. 545.

nom de la direction des Beaux-Arts. Son rôle ne se limite cependant pas à la seule collaboration au texte présenté le 29 avril. Les difficultés rencontrées après l'adoption du projet feront de lui un collaborateur permanent auprès de son ministre de tutelle. En effet, une fois l'article 135 *bis* adopté le 29 avril au Sénat, la séance n'est pas levée pour autant. Alors que les débats se déroulent sans heurt, sous le verbe très haut ce jour-là d'Édouard Herriot, l'abbé Wetterlé<sup>131</sup>, certainement emporté par le lyrisme du député, propose d'anticiper l'application de la loi par le vote d'un décret. Il déclare alors :

« Un délai d'au moins un mois s'écoulera jusqu'à ce que la loi actuelle soit votée par le Sénat. Ne pourrions-nous inviter le Gouvernement à prendre un décret qui mettrait immédiatement en vigueur les dispositions que vous proposez ? Nous nous exposons autrement à un mois d'évasion dont on peut largement profiter. »<sup>132</sup>

Quasi-préfiguration des futurs décrets-lois, que les nécessités économiques et financières généraliseront à partir de 1924<sup>133</sup>, le décret est rapidement préparé par l'administration des Finances et adopté le 2 mai<sup>134</sup>, non sans provoquer des mécontentements. Dès la séance du 29 avril au Sénat, le député Albert Peyronnet s'était insurgé contre une procédure accélérée, qui répondait trop peu au régime voulu par les constituants de 1875 : « [...] cette méthode de travail est véritablement insupportable et j'entends protester de la façon la plus énergique contre le rôle effacé qu'on impose au Sénat »<sup>135</sup>. Justifiant

131. Émile Wetterlé (2 avril 1861 – 24 juillet 1931), prêtre, journaliste et homme politique français d'origine alsacienne.

132. *J.O., Débats parlementaires, Chambres des députés*, Séance du 29 avril 1920, p. 1478.

133. À propos des décrets-lois, voir *infra*.

134. *J.O.*, 2 mai, p. 6554. Comme un aveu d'impuissance devant la procédure parlementaire d'adoption de la loi, le rapport au Président de la République insiste sur la nécessité d'agir par la voie réglementaire : « [...] par suite de l'état de notre change, ce trésor artistique est aujourd'hui gravement menacé. Des étrangers, favorisés par les hauts cours de leurs devises, par rapport à notre unité monétaire, achètent en province et plus spécialement à Paris, un grand nombre d'œuvres d'art qu'ils emportent chez eux. C'est pour mettre obstacle à cette évasion que la Chambre, répondant à la demande du Gouvernement et de la Commission des Finances, a voté le texte auquel nous avons fait allusion plus haut [l'article 135 *bis*]. Mais il faut prévoir que si on laisse l'action législative se dérouler suivant son cours normal, nombreuses seront les œuvres que des acquéreurs et surtout des intermédiaires, s'empresseront d'expédier hors de nos frontières, pour les soustraire à l'effet des mesures annoncées. Déjà, si l'on s'en tient aux renseignements obtenus par certains membres du Parlement, l'exode aurait commencé. Aussi, nous a-t-il paru indispensable de mettre immédiatement en vigueur par voie de décret, un dispositif dont le Sénat, après la Chambre des députés, a jugé opportun d'approuver le principe dans sa séance du 29 avril, à la suite des explications fournies par le Gouvernement en réponse aux questions posées à ce sujet par un membre de la Haute Assemblée ».

135. *J.O., Sénat*, séance du 29 avril 1920, p. 647.

la procédure employée et le texte du « décret cadenas », tel que désigné par les parlementaires<sup>136</sup>, le ministre des Finances tente de rassurer les esprits lors de la séance du 16 juin à la Chambre. Pour lui, la mesure vise à combler un vide juridique dangereux et elle a vocation à s'appliquer jusqu'à ce que « les deux assemblées se mettent d'accord sur un texte qui, après son adoption définitive, remplacera naturellement le décret ». Puis il ajoute : « mais jusque-là, il [...] paraît sage de maintenir celui-ci »<sup>137</sup>. La mesure, assez autoritaire, ne manque pas de stimuler la plume très affûtée du journaliste Pierre Soulain, qui reprend alors la ritournelle du déclin de la loi :

« [...] la rapidité avec laquelle nos parlementaires improvisent des lois obscures et inexécutables n'a rien en soi d'admirable. Elle ne jaillit pas d'un génie naturel ; elle ne provient que d'une insouciance légèreté. Le record de la rapidité appartient à cette loi prohibitive des exportations d'objet d'art, qui fut traduite par M. Brousse<sup>138</sup> en décret, pour plus de rapidité encore. Elle apparut pour la première fois devant la Chambre à une de ces séances du matin, où, en tout petit comité, on peut obtenir un vote immédiat d'une loi, pourvu qu'elle n'ait l'air de rien. Soixante députés présents, qui écoutent comme quatre et qui votent comme six cents, je vous recommande ces conditions quand vous voudrez obtenir un vote qui étrangle un commerce pour en favoriser un autre. »<sup>139</sup>

Quant au fond, le décret est également attaqué sur plusieurs points : il a été rendu obligatoire par le Gouvernement sans attendre l'avis du Sénat ; son origine est, semble-t-il, purement fiscale, en ce que les droits de sortie sur les œuvres exportées rapporteraient de nouveaux subsides ; il pénaliserait par ailleurs le commerce des œuvres d'art en France et menacerait Paris, en tant que première place mondiale dans ce secteur ; enfin, la loi serait rendue inefficace à

136. C'est ainsi, par exemple, que le nomme Maurice Bokanowski lors de la séance du 16 juin à la Chambre des députés (*J.O., Chambre des députés*, Séance du 16 juin 1920, p. 2192). Guillaume Chastenet utilisera la même expression dans son rapport au Sénat fait au nom de la Commission des Finances, le 25 juillet 1920 : « En attendant le vote du Sénat, le Gouvernement a pensé que des mesures urgentes s'imposaient et il a provisoirement, par un décret en manière de cadenas, prohibé l'exportation des objets d'art et d'ameublement anciens, et soumis à des droits de sortie ceux de ces objets dont l'exportations aurait été exceptionnellement autorisée » (*Travaux parlementaires, Sénat*, n° 370, 1920, p. 5).

137. *J.O., Chambre des députés*, Séance du 16 juin 1920, p. 2192.

138. Emmanuel Brousse (août 1866, Perpignan – nov. 1926, Paris). Homme politique français, député de la Gauche républicaine démocratique des Pyrénées Orientales de 1906 à 1924, il est sous-secrétaire d'État aux Finances du 20 janvier 1920 au 16 janvier 1921.

139. Pierre Soulain, « Le décret improvisé », *Le Temps*, 4 mai 1920. Voir également, AP, 80/4/2, v. fol. 162 s.

cause de la dépréciation du change<sup>140</sup>. Le décret traduit à lui seul l'impossible conciliation entre intérêts économiques et intérêts patrimoniaux. Plus encore, le 11 mai, une note remise à la Commission générale du budget du Sénat<sup>141</sup> rappelle qu'aucune étude précise ne confirme la dispersion des œuvres d'art hors de France dans des proportions inquiétantes. Pour l'auteur de la note, légiférer dans ces conditions paraît prématuré. Le Sénat prend alors rapidement la mesure des lacunes de l'article 135 *bis* et propose d'en modifier la rédaction<sup>142</sup>. En attendant la préparation d'un nouveau texte, le décret du 1<sup>er</sup> mai est maintenu.

Dès le mois de juin, l'administration des Beaux-Arts saisit cette occasion pour tenter d'imposer ses vues. Pour P. F. Marcou, en effet, « le projet de loi voté par la Chambre et soumis au Sénat [art. 135 *bis*] est d'ordre fiscal » et donc en désaccord avec les intérêts des Beaux-Arts<sup>143</sup>. Pour ce dernier, les intentions de l'administration des Beaux-Arts doivent « faire l'objet d'un projet nouveau présenté par le ministre des Beaux-Arts seul »<sup>144</sup>. En conséquence, l'inspecteur général va préparer un « projet de loi complétant les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les Monuments Historiques en ce qui concerne le classement des objets mobiliers »<sup>145</sup>. Néanmoins, l'avant-projet, insistant davantage sur les intérêts propres des Beaux-Arts, ne sera jamais utilisé et dormira dans les cartons d'archives du ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Marcou prépare alors un projet de loi plus conciliant, censé répondre également aux attentes du ministère des Finances, sans qu'il soit possible de dire si l'adminis-

140. « L'exportation des objets anciens », *Le Temps*, 26 mai 1920.

141. AP, 80/4/2, v. fol. 35. Document imprimé, anonyme.

142. La faiblesse de la législation est, semble-t-il, apparue assez tôt aux intéressés. On prévoyait ainsi la création d'un comité spécial chargé de statuer sur les demandes de dérogation aux prohibitions d'entrée et de sortie des objets d'art. P. F. Marcou est alors nommé vice-président de la Commission par arrêté ministériel, le 29 mai (AP, 80/4/2, v. fol. 161).

143. AP, 80/4/2, v. fol. 121.

144. AP, 80/4/2, v. fol. 121. Nous donnons le texte complet de la note anonyme, mais dont l'écriture confirme que Marcou en est l'auteur : « Le projet de loi voté par la Chambre et soumis au Sénat est d'ordre fiscal. Il ne paraît pas que l'on puisse introduire dans ce projet présenté [contresigné ?] par les ministres des finances et du Commerce et des Beaux-Arts une disposition qui vient modifier la loi du 31 déc. 1913 sur les Monuments Historiques. Cette disposition semblerait devoir plutôt faire l'objet d'un projet nouveau présenté par le ministre des B.[-eaux]-Arts seul » (Les passages barrés et soulignés le sont dans le texte).

145. AP, 80/4/2, v. fol. 124-128 (Documents manuscrit et dactylographié).

tration des Finances a participé à sa préparation <sup>146</sup>. Pour autant, il semble que le projet soumis au Parlement ne soit pas entièrement élaboré par l'administration des Beaux-Arts. Le texte de loi en question est lu une première fois à la chambre des députés le 16 juin 1920 et renvoyé en lecture devant le Sénat <sup>147</sup>. Les archives montrent, qu'entre-temps, le ministre André Honnorat a apporté des modifications à la version de P. Frantz Marcou <sup>148</sup>. Cette intervention prouve que le ministre, loin de se désintéresser de cette question, participait activement à la préparation du texte, en collaboration avec l'Inspecteur général. Le 25 juillet, Guillaume Chastenet présente donc le nouveau projet de loi devant le Sénat, au nom de la Commission des Finances <sup>149</sup>. Lors de la séance, le sénateur attaque la procédure d'adoption du décret du 1<sup>er</sup> mai, ainsi que le régime juridique qu'il induit. Convaincus par le sénateur, le Sénat et la Chambre adoptent le 31 juillet, le projet de loi modifiant l'article 135 *bis* initial <sup>150</sup>. Durant les débats au Sénat, André Honnorat veille activement à ce que les intérêts des Beaux-Arts soient respectés. Il insiste pour que certaines formules soient modifiées ou ajoutées ; pour lui, « c'est une pure question de rédaction mais elle a son importance » <sup>151</sup>. On retrouve ainsi, dans le texte définitif, plusieurs des articles rédigés à l'origine par P. F. Marcou. Les archives donnent une idée de la méthode de travail de P. F. Marcou. En bon archiviste de formation, il n'hésite pas à accumuler les notes de toutes sortes et constitue un dossier répertoriant l'ensemble des textes, anciens où d'origine étrangère, qui

146. AP, fol. 129-132 (Projet manuscrit et dactylographié, s.d.) et F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 53-56.

147. *J.O., Débats parlementaires, Chambre des députés*, Séance du 16 juin 1920, p. 2190 sq. Ce projet sera ensuite soumis à la Commission des Finances du Sénat présidée par Chastenet et adopté par le Sénat le 31 juillet. Voir *infra*.

148. AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 123-129. Même si les notes rapidement formulées ne sont pas signées, un passage mentionne que l'auteur s'était intéressé à ces questions en 1915. Or, cette même année, le député André Honnorat avait déposé une proposition de loi relative aux exportations (AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 89 s.). « Le projet voté par [la] chambre doit faire [l'] objet [de] modifications au Sénat. Personnellement en 1915 j'ai exprimé mon point de vue. Je ne prévoyais pas la question [du] change. Je n'avais pas compté avec la hausse, conséquence [...] de la dépréciation monétaire d'où il peut résulter [l'] exode de nos œuvres d'art. Or le jour ou elles émigreront elles ne pourront plus revenir. Il y a intérêt à défendre le marché, mais le marché se tiendra là où se trouveront les plus gros capitaux » (AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 123).

149. Rapport Chastenet, *Travaux parlementaires, Sénat*, n° 370, 1920.

150. *J.O., Débats parlementaires, Sénat*, Séance du 31 juillet 1920, p. 1664 et *J.O., Débats parlementaires, Chambre des députés*, Séance du 31 juillet 1920, p. 3399.

151. *J.O., Débats parlementaires, Sénat*, Séance du 31 juillet 1920, p. 1664.

traitent du sujet <sup>152</sup>. Il exige d'ailleurs la même rigueur de la part des fonctionnaires du service :

« Je retourne à la Direction le dossier relatif à la nouvelle loi sur l'exportation des objets d'art. Je l'ai classé moi-même, mais il est incomplet et il est indispensable d'y ajouter tous les documents qui doivent y figurer. Prière de confier ce travail d'urgence à un fonctionnaire. Prière d'inviter ce fonctionnaire à rechercher et classer les principaux articles publiés dans la presse sur la question. Nous aurons besoin de tous ces renseignements pour appliquer la loi et peut-être aussi pour la compléter. » <sup>153</sup>

Le projet de loi est finalement adopté le 31 août 1920 <sup>154</sup>, mais pour une courte durée.

### (b) Vers l'abrogation de la loi

Moins de deux mois après la promulgation de la loi, le ministre des Finances l'interprète dans des termes extrêmement sévères. Dans sa lettre du 18 octobre 1920 au ministre du Commerce et de l'Industrie, il critique une rédaction très approximative et rappelle que ses services n'ont pas été appelés à examiner le texte définitif du projet avant son adoption :

« Avant toute explication, je crois devoir rappeler que la loi du 31 août a été votée d'urgence en fin de session, sans que, d'ailleurs mon Département ait été appelé à en examiner préalablement le texte définitif ? En raison de la rapidité de la discussion, plusieurs de ses dispositions se trouvent entachées d'imprécisions et peuvent, de ce chef, susciter la controverse. Il est, par suite, nécessaire que j'analyse chacune de ces prescriptions afin de pouvoir justifier l'interprétation que, d'accord avec l'Administration des Beaux-Arts, j'ai cru devoir proposer en ce qui les concerne. » <sup>155</sup>

Dans ces conditions, la préparation du règlement d'administration publique prévu par l'article 7 de la loi, se révèle indispensable pour parer aux lacunes de la loi <sup>156</sup>. Un avant-projet est alors préparé

152. AP, 80/4/2, v. fol. 137-151.

153. F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 49.

154. *J.O.*, 7 septembre 1920, p. 13086.

155. AP, 80/4/2, v. fol. 77 [Lettre du ministre des Finances au ministre du Commerce et de l'Industrie (Direction des affaires commerciales et industrielles, 1<sup>er</sup> bureau), le 18 oct. 1920.].

156. Déjà en août 1920, un journaliste du journal *Le Temps* s'était inquiété des lacunes éventuelles de la loi et avait insisté sur les difficultés tenant à l'élaboration d'un règlement

par l'administration des Finances et envoyé pour avis à la Direction des Beaux-Arts. Le 24 novembre, le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts fait savoir au ministre des Finances que le projet de règlement donne lieu de sa part à plusieurs observations<sup>157</sup>. Les archives montrent que ces observations sont le fait de P. F. Marcou<sup>158</sup>. Elles seront insérées par la suite dans le projet définitif soumis au Conseil d'État. Le texte du règlement est finalement adopté par le Conseil d'État dans ses séances des 7 et 14 avril 1921, et promulgué le 28 juillet. Le Règlement d'administration publique ne pouvait pas, néanmoins, se substituer à une loi, fut-elle imparfaite. La législation du 31 août semblait dès lors menacée. Dès le 4 avril 1921, dans une note adressée au ministre du Commerce, un syndicat de négociants d'œuvres d'art réclame en effet son abrogation. Pour celui-ci, « il n'est pas niable que l'application de la loi du 31 août 1920 concernant la sortie des objets d'art a porté un coup mortel à leur exportation »<sup>159</sup>. La Chambre syndicale des commerçants d'objets d'art n'hésite pas alors à rédiger plusieurs projets de loi, destinés à modifier la législation en vigueur. Elle en communique d'ailleurs les exemplaires à l'administration des Beaux-Arts. En juin, Paul Léon avait ainsi demandé à P. F. Marcou d'étudier attentivement les propositions émises par la Chambre syndicale de la curiosité<sup>160</sup> et, pourquoi pas, de s'en inspirer pour préparer un nouveau texte. Pour

---

d'administration publique : « [...] ne faut-il pas oublier qu'un règlement d'administration publique ne peut suppléer la loi. Il doit simplement en établir les détails d'application, en respectant strictement la volonté du législateur. Si, pour les points essentiels que nous avons signalés, cette volonté est claire, il y en a d'autres, secondaires mais non pas négligeables, pour lesquels elle n'est point exprimée avec la précision nécessaire. On conçoit, si dans ces conditions, la tâche des rédacteurs du règlement sera à la fois difficile et délicate » (« L'exportation des œuvres d'art », *Le Temps*, 5 août 1920). Sur les règlements d'administration publique, voir *infra*.

157. AP, 80/4/2, v. fol. 77 [Lettre du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts au ministre des Finances (Direction du contrôle des Administrations financières et de l'Ordonnancement. 1<sup>er</sup> bureau), le 24 novembre 1920.].

158. AP, 80/4/2, v. fol. 111 [« Modifications proposées au Projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 août 1920 », s.d.].

159. AP, 80/4/2, v. fol. 33. Les auteurs de la lettre ajoutent : « Il nous semble urgent dans l'intérêt général de notre exportation qu'un changement soit apporté à une loi qui a donné de si décevants résultats. Ne pourrait-on pas concilier le besoin d'argent du Trésor, le développement du Commerce et de l'Art français tout en ne méconnaissant pas les acheteurs étrangers ? [...] En résumé nous demandons l'abrogation de la loi du 31 août 1920 ».

160. « J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien vous mettre, le plus tôt possible, en rapport avec M. Édouard Jonas, Président de la Chambre Syndicale de la Curiosité et des Beaux-Arts, afin d'examiner les observations qu'il désire soumettre à l'Administration des Beaux-Arts relativement à la loi du 31 août 1920 sur l'exportation des œuvres d'art » (AP, 80/4/2, v. fol. 25 [Note de Paul Léon à P. Frantz Marcou, le 9 juin 1921]).



l'inspecteur général cependant, les suggestions de la Chambre syndicale, d'orientation purement fiscale, paraissent trop éloignées des préoccupations propres à l'administration des Beaux-Arts<sup>161</sup>. Il suggère donc de laisser l'initiative de l'abrogation au ministre du Commerce :

« Quoi qu'il puisse advenir de la loi de 1920, si disposée que puisse être l'administration des Beaux-Arts à y voir apporter des modifications qui en rendent le jeu plus facile et les résultats plus appréciables, cette administration serait mal fondée, me semble-t-il, à prendre auprès du Parlement l'initiative d'une abrogation qui lui ferait perdre certains avantages, à l'abandon desquels, pour si illusoire qu'elle les puisse tenir, on ne comprendrait pas qu'elle consentît d'elle-même. C'est le Ministère du Commerce, de qui relève le Syndicat de la Curiosité, qui doit trouver dans le tort fait par la loi à un commerce dont le centre, jusqu'à ce jour à Paris, tend à se déplacer au profit de Londres et de Bruxelles, les arguments de nature à toucher le Parlement. »<sup>162</sup>

Mais les protestations se faisant de plus en plus vives, le ministre des Finances fait rapidement connaître au ministre des Beaux-Arts, par une dépêche du 23 septembre, qu'il est disposé à faire droit aux demandes des intéressés. Il lui soumet alors un projet destiné à remplacer la loi du 31 août 1920<sup>163</sup>. Le texte, également d'essence fiscale, se préoccupe pour l'essentiel de donner satisfaction aux doléances des négociants en œuvres d'art. Le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, Léon Bérard, fait alors savoir à son

161. « Le nouveau et troisième texte proposé par le Président de la Chambre Syndicale de la Curiosité et des Beaux-Arts en vue de l'abrogation de la loi du 31 août 1920 présente les mêmes lacunes que les deux précédents. La loi de 1920 soutient des intérêts d'ordre différents, les uns artistiques, les autres financiers. Comme les précédents, le nouveau texte ne concerne que les seconds. Par ses articles 1, 2 et 3, la loi a pour objet d'empêcher l'exode des œuvres dont la perte constituerait une diminution du patrimoine national ; de ces trois articles seuls le Ministre des Beaux-Arts a à s'occuper. Le projet, qui les supprime, ne prévoit rien pour les remplacer. Pour ce qui est des autres articles, il appartient au Ministre des Finances de décider [...] » (AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 10-12 [Commentaire de P. F. Marcou relatif aux propositions émises par la Chambre syndicale de la curiosité, 24 septembre 1921.]). Version manuscrite dans AP, 80/4/2, v. fol. 11-17.

162. *Idem*.

163. « Je serai [...] disposé, en ce qui me concerne à modifier l'état de chose actuel et à donner satisfaction aux intéressés. Dans ce but, j'ai préparé le projet de loi ci-joint, que, j'ai l'honneur de vous soumettre. L'article premier abroge purement et simplement la loi du 31 août 1920 [...] » (AP, 80/4/2, v. fol. 13-15 [Lettre du ministre des Finances au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, le 23 septembre 1921.]). Le ministre des Finances souhaitait laisser l'initiative de certains articles à l'administration des Beaux-Arts : « En ce qui concerne les articles 5 et 6, les dispositions qu'ils renferment relèvent plus particulièrement de votre département ». On sait, grâce à une pièce manuscrite conservée aux Archives du Patrimoine (AP, 80/4/2, v. fol. 10), que Marcou rédigea les deux articles en question.

collègue des Finances, le 5 octobre suivant, que s'il est également disposé à consentir à une modification de la loi en vigueur, il ne le peut qu'à la condition de réinsérer dans le nouveau texte « les avantages d'ordre artistique que comportait la loi du 31 août »<sup>164</sup>. Sur les recommandations de P. F. Marcou, Léon Bérard propose comme alternative d'amender la loi du 31 décembre 1913 relative à la protection des Monuments Historiques, afin de rendre applicable aux objets mobiliers les mesures déjà édictées pour les immeubles privés. Sous réserve de ces modifications, Bérard se dit disposé à contresigner un projet tendant à l'abrogation de la loi sur l'exportation des œuvres d'art<sup>165</sup>. Une note postérieure au 5 octobre, et dont on peut présumer que P. F. Marcou est l'auteur, résume la suite des échanges entre les ministères intéressés :

« Ces observations furent transmises par le Ministre des Finances au Ministre du Commerce, qui constitua une Commission interministérielle, composée d'un représentant des trois Départements intéressés et d'un représentant des exportateurs d'objet d'art en vue d'aboutir à la rédaction d'un texte définitif. Cette Commission s'est réunie récemment. Elle a complété le projet du Ministère des Finances par diverses dispositions [...], qui paraissent de nature à sauvegarder les divers intérêts en cause. »<sup>166</sup>

Finalement la « loi abrogeant la loi du 31 août 1920 relative à l'exportation des œuvres d'art et modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les Monuments Historiques » sera insérée à la loi de finances du 31 décembre 1921<sup>167</sup>, achevant environ vingt mois d'acharnement de la part de l'inspecteur général des Monuments Historiques à défendre les intérêts des Beaux-Arts. Une carrière passée à tenter de préserver le patrimoine artistique français menacé d'exil et une

164. « Sous réserve de l'avis du Ministre du Commerce [...], je suis disposé, en principe, à accepter la modification de l'état de chose actuelle, mais je ne saurais abandonner les avantages d'ordre artistique que comporte la loi du 31 août 1920 pour la protection des œuvres appartenant à des particuliers » (AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 18 [Lettre du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts au ministre des Finances (direction du Contrôle des Administrations financières et de l'Ordonnancement), 5 octobre 1921.]).

165. AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 18-21.

166. AN, F<sup>21</sup> 3987-2c, v. fol. 27-28 [« Note sur les modifications proposées à la loi du 31 août 1920 sur l'exportation des Œuvres d'art », Direction des Beaux-Arts, Antiquités et Objets d'Art, s.d.]. On trouve à la page suivante un document dactylographié de l'avant-projet de loi tendant à l'abrogation de la loi du 31 août 1920, qui oppose le texte du ministère des Finances aux modifications proposées par l'administration des Beaux-Arts.

167. À propos du régime de la loi du 31 août 1921 et celui de la législation postérieure, voir Henri Éygout, « La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire », *R.D.P.*, 1922, p. 460-493.

grande maîtrise du droit en vigueur ont imposé P. F. Marcou comme le spécialiste de cette question et l'interlocuteur privilégié des ministères et organismes intéressés.

### *(3) La préparation de loi du 23 juillet 1927 sur les Monuments Historiques*

Dans le même souci de préservation du patrimoine national exprimé en matière d'exportation des œuvres d'art, vers 1925 un mouvement d'opinion s'élève du démantèlement de certains monuments intéressant l'art et l'histoire. Cette pratique, désignée sous le terme d'« elginisme »<sup>168</sup>, consistait, pour certains marchands, en l'achat d'objets d'art et monuments (cloîtres, portes anciennes, vitraux, sculptures) à des communes conciliantes, puis en leur revente et leur exportation pour le compte de riches collectionneurs. Scandalisés par un tel vandalisme, certains parlementaires, fonctionnaires et membres d'organisations intéressés par la conservation du patrimoine, ne peuvent cependant que constater l'inefficacité de la loi du 31 décembre 1913 en matière de protection des immeubles non classés<sup>169</sup>. L'article 2 de la loi prévoit toutefois de dresser un inventaire supplémentaire de l'ensemble des édifices qui, « sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation ». Mais la mise en application de cette disposition protectrice va être longtemps retardée par la guerre. Il faut alors attendre la fin de l'été 1924 pour que soient prononcées les premières inscriptions sur l'inventaire. Toutefois les moyens de l'administration des Beaux-Arts manquent cruellement. Il apparaît bientôt à l'usage que la portée de l'article 2 est beaucoup plus théorique que réelle et laisse fréquemment l'administration des Beaux-Arts impuissante à protéger les édifices en danger<sup>170</sup>. Lors de sa séance du 9 novembre 1925, le Comité des sites et monuments rattaché au Touring Club de France<sup>171</sup> souli-

168. En référence à l'acte commis par Lord Elgin, ambassadeur près la Sublime Porte à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui fit scier en 1800 les marbres du Parthénon et les exporta en Grande-Bretagne.

169. Henri Eygout, « La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire », art. cité, p. 460-493, ici p. 484 sq.

170. « Les lacunes de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1913 n'avaient d'ailleurs pas échappé à nombre d'antiquaires qui se ruèrent littéralement sur le pays, s'empressant d'acheter dans tous les départements, pour les dépecer, les édifices anciens que l'Administration des Beaux-Arts n'avait pas encore eu le temps de protéger par l'inscription sur l'inventaire » (AP, 80/1/26, v. fol. 29).

171. Un groupe de jeunes cyclistes fonde, en 1890, le Touring-Club de France pour encourager le cyclo-tourisme. Le Touring Club de France finance ainsi certains aménage-

gne les lacunes de la législation et suggère alors son renforcement <sup>172</sup>. Le 8 mars 1926, le secrétaire du Comité fait ainsi parvenir à Paul Léon « le texte des vœux émis par [le] Comité », en espérant qu'il les fera parvenir au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts <sup>173</sup>. Comme l'a montré le cas précédemment étudié, on voit que certains organismes n'hésitent pas à transmettre à l'administration de véritables projets de loi, « clés en main » <sup>174</sup>. En l'espèce, les archives ne permettent pas de dire quelle destinée l'administration des Beaux-Arts a réservé aux propositions du Comité. Quoiqu'il en soit, avant même la réaction de l'administration, il s'agit là d'une des premières manifestations exprimées à l'attention des édifices non classés, menacés de démantèlement ou de destruction. À la même période, Guillaume Chastenet, omniprésent sur ces questions, prépare une proposition de loi, assisté de ses collègues Victor Bérard <sup>175</sup>, Émile Humblot <sup>176</sup> et Isidore Cuminal <sup>177</sup>. Le texte est déposé pour examen au Sénat le 13 juillet 1926 <sup>178</sup>. Trop ambitieux, notamment en matière de limitation du droit de propriété <sup>179</sup>, la proposition est rapidement repoussée. Quelques jours plus tard, le 3 août, le service des Monu-

---

ments comme des routes et ses responsables prennent rapidement place à titre consultatif au sein des instances de protection du patrimoine et des sites naturels. À cette occasion, ils attirent l'attention sur l'affichage publicitaire intempestif et l'elginisme. En 1940 encore, Louis Hautecœur salue les efforts du Touring-Club : « [...] on sait le rôle efficace joué par le Touring-Club de France, qui signale en sa revue tous les attentats à la beauté des paysages français et qui a publié de nombreuses photographies représentant les sites enlaidis par des pylônes, des transformateurs, des panneaux-réclames » (Louis Hautecœur, « Défense de la Beauté française », texte dactylog., s.d., vers 1941, p. 8. Doc. conservé dans AP, 80/1/15).

172. AP, 80/1/26, v. 36 [Touring Club de France, séance du 9 novembre 1925, extrait de procès-verbal].

173. « Nous espérons fermement que vous voudrez bien faire vôtres les vœux dont il s'agit et les appuyer de votre haute autorité auprès de M. le Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts » (AP, 80/1/26, v. fol. 29 [Lettre du 8 mars 1926]).

174. J. Paul-Boncour insistait, au début des années 1900, sur la saine influence des initiatives populaires et des sociétés de tourisme, en tant que sentinelles démocratiques en matière de protection des monuments et des sites. Jean Paul-Boncour, *Art et démocratie*, Paris, 1912, notamment p. 215 sq.

175. Victor Bérard (août 1864-nov. 1931). Enseignant, diplômé de l'école normale supérieure, helléniste et expert en politique étrangère. Sénateur entre le 11 janvier 1920 et le 13 novembre 1931.

176. Émile Humblot (juin 1862-déc. 1931). Peintre et graveur de formation, sénateur de la Haute-Marne entre le 11 janvier 1920 et le 31 décembre 1931.

177. Isidore Cuminal (oct. 1863-sept. 1938). Journaliste, sénateur de l'Ardèche entre le 11 janvier 1920 et le 15 septembre 1938.

178. « Proposition de loi tendant à compléter la loi du 31 décembre 1913, sur les Monuments Historiques », *Travaux parlementaires, Sénat*, 1926, n° 434.

179. Pour une analyse du contenu de la première proposition Chastenet, voir les *Travaux Parlementaires, Chambres des députés*, n° 4684, 1927, p. 7 et s.

ments Historiques fait toutefois savoir au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts qu'il émet « l'avis le plus favorable à cette proposition de loi dont l'adoption permettrait de sauvegarder, de manière plus efficace, le patrimoine monumental de la France »<sup>180</sup>. La documentation ne permet pas de dire qui a sollicité l'avis de l'administration. Peut-être s'agit-il du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts lui-même, qui, avant d'intervenir à la Chambre, souhaitait connaître l'avis de ses bureaux<sup>181</sup>. On ne peut que constater, cependant, la présence systématique de l'administration des Beaux-Arts lors de la préparation des textes intéressant Monuments Historiques et œuvres d'art. Dans ce sens, on sait qu'après le rejet de la proposition Chastenet, le texte sera retravaillé par les fonctionnaires des Beaux-Arts. Dans une note pour la direction des Beaux-Arts, Charles Perdreau, alors inspecteur général des Monuments Historiques, commente la proposition du sénateur et estime qu'« il y a là une série de questions qui demanderaient une étude approfondie »<sup>182</sup>. Un projet de loi est alors préparé par le service des Monuments Historiques<sup>183</sup> et présenté le 3 février 1927<sup>184</sup> devant les sénateurs et le 24 juin<sup>185</sup> devant les députés. Adopté par les deux Chambres, le texte définitif est promulgué le 23 juillet 1927.

La loi du 23 juillet 1927 constitue un bel exemple de syncrétisme en matière de confection normative. Elle est le résultat de la fusion de différents textes, même si l'administration des Beaux-Arts met la dernière main au projet<sup>186</sup>. Si le service des Monuments Historiques élabore le texte définitif, l'influence du Touring Club de France a été

180. AP, 80/1/26, v. fol. 34 [Lettre du 3 août 1926].

181. Une note manuscrite, en marge du texte dactylographié, précise effectivement : « Avis fournis au ministre le 3 août 1926 » (*Ibid.*)

182. AP, 80/1/26, v. fol. 44-45 [Note manuscrite sur la proposition de loi tendant à compléter les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les Monuments Historiques, en ce qui concerne l'inventaire supplémentaire, le 5 décembre 1926, signé Charles Perdreau.].

183. AP, 80/1/26, v. fol. 37-43. Texte dactylographié, aucune mention du où des rédacteurs. Seule une note précise : « Projet de loi préparé par le service des Monuments Historiques pour la protection des monuments qui sans justifier le classement immédiat, semblent intéressants » (v. fol. 37).

184. Rapport fait au nom de la Commission de l'Enseignement et des Beaux-Arts du Sénat par René Henry, *Travaux parlementaires, Sénat*, session 1927, n° 24.

185. Rapport fait au nom de la Commission de l'Enseignement et des Beaux-Arts de la Chambre des députés par Henri Auriol, *Travaux parlementaires, Chambre des députés*, session 1927, n° 4684.

186. Un rapport rédigé par l'administration, après la promulgation, rappelle que « plusieurs projets de loi conçus en vue de remédier définitivement à la situation se condensèrent bientôt en un seul » (AP, 80/1/26, v. fol. 29. s.d.).

essentielle et les archives montrent également que le texte de référence reste celui du sénateur Chastenet.

\*  
\* \*

Reconstituer le processus de préparation de quelques grandes lois patrimoniales adoptées durant l'entre-deux-guerres a permis de confirmer l'omniprésence des fonctionnaires lors de la préparation et de la rédaction des textes. Les *légisfacteurs* sont désormais relativement bien connus (F. Marcou, P. Verdier, J. Verrier) et leur savoir technique a permis de commenter et corriger les projets en gestation. Le rôle du directeur est quant à lui plus complexe. Chargé de contrôler la préparation du projet de loi à l'intérieur, il coordonne à l'extérieur les relations nécessaires et incessantes entre ministères, administrations et organismes intéressés par la loi en préparation. Ce poste stratégique, parfois équivoque car situé à l'articulation de l'administratif et du législatif, fait de lui un demi-ministre et un quasi-législateur. Les archives montrent, en effet, qu'il peut influencer la décision des ministres et avoir l'initiative de certaines lois. Mais d'autres procédés, ingénieusement opportunistes, permettent également de faire adopter les idées et les textes de l'administration. De son aveu même, Paul Léon dit ainsi avoir eu recours à la loi de Finances pour faire passer des articles qu'il souhaitait voir échapper à la discussion devant les Chambres :

« Il existe un moyen d'échapper à la discussion, c'est d'avoir recours à la loi de Finances dont les innombrables articles, mêlant toutes les questions relatives à tous les ministères, forment un vrai labyrinthe où se perdent aisément les cerbères du Palais-Bourbon. Tel texte d'aspect bénin et pourtant de grande importance peut passer inaperçu. »<sup>187</sup>

Une autre stratégie consiste en une astucieuse utilisation du calendrier, au moment où la vigilance démocratique et juridique se relâche — illustration parfaite des « temps de non-droit » décrits par J. Carbonnier<sup>188</sup> —, créant un effet de surprise qui permettait l'adoption du texte :

« S'agit-il d'une loi spéciale qu'il n'est pas possible d'inclure dans le budget, il faut opérer par surprise, pour éviter la discussion qui entraîne

187. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 222.

188. Jean Carbonnier, « L'hypothèse du non-droit », *Arch. philo. dr.*, 1963, p. 55-74, ici 58. Ainsi, pour le doyen Carbonnier, « le cœur de l'hiver » n'est « pas pleinement juridique » ; sauf peut-être pour l'administration qui semble profiter, comme P. Léon, de ces « vacances du droit ».

l'ajournement. C'est ainsi que la loi de 1913 sur les Monuments Historiques qui eût soulevé d'insolubles controverses à propos de la restriction du droit de propriété fut votée dans la nuit du 31 décembre au 1<sup>er</sup> janvier, peu d'instants avant la clôture de la session et devant des banquettes vides. »<sup>189</sup>

Si la documentation ne rend jamais totalement compte des jeux d'influence, des tractations officieuses, du désintérêt réel ou présumé du ministre de tutelle, ainsi que l'autonomie complète ou seulement partielle du directeur et de certains fonctionnaires, elle restitue néanmoins avec une certaine netteté les contours jusqu'alors flous de la confection des lois, dont on sait que l'intimité restera probablement ignorée. Ces contours insistent sur l'action déterminante des bureaux qui, dans le cas des Beaux-Arts, cherchent à contrôler la préparation des textes afin de diffuser avec plus ou moins de réussite la doctrine de la direction<sup>190</sup>.

L'analyse des archives tend ainsi à confirmer la pénétration des méthodes et de la technique administrative dans le processus de création des lois durant l'entre-deux-guerres. Ce mouvement résulte en partie des mutations profondes du système institutionnel à cette période. L'influence bureaucratique dans la genèse et la préparation des lois est ainsi un phénomène marquant du début du xx<sup>e</sup> siècle. Elle exercera une forte incidence sur la métamorphose du concept traditionnel de loi, mais permettra également de comprendre l'origine de l'extension du pouvoir réglementaire à cette période.

## b) L'abaissement de la loi

En 1939, Georges Burdeau, dans un article précurseur, constatait la corruption des caractères de la loi (généralité, abstraction, permanence, rareté), déplorant le déclin du concept même de loi<sup>191</sup>. La mystique révolutionnaire de la loi est ébranlée dès la seconde moitié

189. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 223. Le témoignage de P. Léon confirme les remarques acerbes du journaliste Pierre Soulaïne (voir *supra*).

190. Paul Léon fait une large place à la doctrine patrimoniale dans ses mémoires (*Du Palais-Royal...*, *op. cit.*).

191. Georges Burdeau, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », *Arch. philo. dr.*, 1939, p. 7-55. Analyse poursuivie par André Sauvageot, « Dévaluation de la loi », *Revue politique et parlementaire*, 1946/2, p. 29-38 et 112-123 ; Georges Ripert, *Le déclin du droit : étude sur la législation contemporaine*, Paris, L.G.D.J., 1949, reprint 1998 et *Les forces créatrices du droit*, Paris, L.G.D.J., 1955, rééd. 1994 ; François Terré, « La "crise de la loi" », *Arch. philo. dr.*, t. 25, 1980, p. 17-28. G. Burdeau reprendra à nouveau le thème en 1963 : « Le déclin de la loi », *Arch. philo. dr.*, 1963, p. 35-41. Voir également Bruno Oppetit, *Droit et modernité*, *op. cit.*

du XIX<sup>e</sup> siècle, tant par les attaques doctrinales (École historique, École sociologique, certains juristes dont François Géný), que par le recul progressif de la prépondérance parlementaire en matière législative devant l'exécutif et la déconsidération de l'opinion<sup>192</sup>. La remise en cause du légalisme a réduit l'autorité de la loi, en même temps que son immanence. G. Burdeau regrettait ainsi le glissement d'une « conception juridique de la loi » vers une « conception politique » : « elle est la règle de droit, elle n'est pas l'instrument d'une politique », disait-il<sup>193</sup>. Conséquence immédiate, la loi perd de sa substance et exprime moins la volonté générale que celle du législateur puis, progressivement, celle d'autres intervenants, menaçant de la reléguer désormais au rang des actes juridiques ordinaires (décret, règlement)<sup>194</sup>.

La crise institutionnelle consécutive à la Première Guerre mondiale amplifie ce mouvement de dévaluation de la loi et, tout autant, le déclin parlementaire. Les mécanismes d'élaboration des lois mis en place par la Constitution de 1875 et la coutume parlementaire provoquent au mieux une extrême lenteur dans l'adoption des textes, au pire l'impuissance. Le législateur est alors pris en étau entre des intérêts contradictoires. D'une part, la demande sociale, peu soucieuse de théorie juridique, s'en prend à la trop grande rigidité de la loi qui contrarie les revendications sectorielles (défense des statuts) et à une stabilité qui retarde les transformations sociales. D'autre part, certains juristes comme Henri Capitant en 1917, conspuent « le législateur moderne » qui participe au dévoiement du concept de loi hérité des meilleurs esprits et porte atteinte à la « beauté et l'harmonie » du Code civil. L'éminent juriste considère alors que « l'art de faire les lois est en pleine décadence, et jamais le législateur n'a apporté moins de soin à cette tâche qu'à l'heure actuelle »<sup>195</sup>.

Le législateur étant de plus en plus dépassé par la technicité croissante des problèmes, l'art de rédiger les textes de loi tend ainsi à passer aux mains des spécialistes. Soldats de l'administration, les « hommes compétents » tels que l'administration des Beaux-Arts en

192. G. Burdeau, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », art. cité, p. 7-55, ici 34 sq.

193. *Id.*, p. 25.

194. F. Terré, « La "crise de la loi" », art. cité, p. 17-28, ici p. 19-20.

195. Henri Capitant, « Comment on fait les lois aujourd'hui », *Revue politique et parlementaire*, 1917/1, p. 305-317. Pour autant si des juristes comme Carré de Malberg et Georges Ripert restent fidèles à cette conception ontologique de la loi, d'autres s'en écartent comme F. Géný. Rien de surprenant dès lors à ce que Michel Villey, dans son apologétique du droit naturel classique – lui pour qui « la loi n'est pas le droit » –, revienne plus tard sur l'œuvre de l'auteur de la *Méthode d'interprétation et sources*. Voir Michel Villey, « François Géný et la renaissance du droit naturel », *Arch. philo. dr.*, 1963, p. 197-211.



compte dans ses rangs, supplantent désormais les juristes, jusque-là majoritaires dans les assemblées. F. Terré remarque ainsi, en toute logique, que « cet état de choses explique un phénomène de recul du rôle du Parlement dans la confection des lois [...] », alors que « corrélativement s'est manifestée l'importance croissante de la *bureaucratie* dans la genèse des règles législatives. Le fait était relevé dans les dernières décennies de la III<sup>e</sup> République »<sup>196</sup>. La loi défailante offre un incomparable cheval de Troie à une bureaucratie conquérante. Pour autant, l'administration n'est pas indemne de tout reproche en matière de préparation et de rédaction des projets de loi. Une note d'octobre 1921 adressée par le ministre des Finances à celui de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts tend à le rappeler, tout en confirmant le rôle prépondérant des services et directions administratives dans la préparation des textes :

« Par lettre du 12 septembre 1919 j'ai déjà eu l'honneur de vous signaler les conditions défectueuses dans lesquelles sont souvent présentés à mon examen les projets de lois de décrets ou d'arrêtés qui me sont soumis pour avis ou pour contreseing. Or il arrive de plus en plus fréquemment que ces projets me sont transmis sans autres références que l'énumération dans les visas ou le dispositif des actes réglementaires auxquels ils font suite ou auxquels ils se substituent. Aucun exposé ne décrit leur genèse, aucun document ne les appuie. Il ne vous échappera pas qu'une telle procédure, en mettant mes services dans l'obligation, qui ne devrait pas leur incomber, de se livrer à des recherches souvent très longues et toujours laborieuses, est de nature à retarder considérablement la solution des affaires [...] J'insiste enfin sur le fait que diverses administrations négligent de me faire parvenir les ampliations des décrets ou arrêtés après leur publication, ampliations que mes services ne manquent pas de demander à l'occasion de chaque projet soumis à leur examen, et qui sont destinées tant à compléter les dossiers qu'à faciliter des recherches ultérieures. »<sup>197</sup>

196. F. Terré, « La "crise de la loi" », art. cité, p. 17-28, ici 19-20. Dans le même sens, Pierre Legendre considère que « Parlement et ministres étaient peu à peu expropriés du pouvoir politique de contrôle, tandis que les bureaux préparaient les textes (lois et décrets) entérinés par les autorités que la Constitution avait investies du droit de décider » (*Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 401). Quant à Jean Rivero, pour lui, « les vrais auteurs [...] sont les spécialistes anonymes, les bureaux, les experts ; ils n'ont fait que préparer le projet : en fait, ils en ont, ce faisant, fixé le contenu, car l'autorité politique n'est pas en mesure d'engager la discussion sur un terrain qui lui est étranger ; la véritable genèse du texte, il faut la chercher dans les débats obscurs qui ont opposé les techniciens ; c'est eux qui, sur ce point précis, ont détenu la réalité du pouvoir » (« L'évolution du pouvoir. Hypertrophie et décadence », *Revue de l'Institut de sociologie*, 1952/2). Voir également Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit...*, *op. cit.*, n° 147.

197. AN, F<sup>21</sup> 5682 [Lettre du ministre des Finances, Klotz, à Léon Bérard, ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Le 10 oct. 1921.]. Pour la lettre citée du 12

À la fin des années vingt, l'administration en France traverse une crise de recrutement des fonctionnaires qui explique, pour partie, certaines des défaillances rencontrées dans le travail ordinaire des bureaux. En avril 1930, une note rédigée à l'attention du ministre de l'Instruction Publique, montre que le secrétaire d'État des Beaux-Arts s'inquiète des risques de pénurie de fonctionnaires compétents au sein de l'administration. Il déplore une crise des vocations, le manque de moyens et une baisse du niveau général :

« [...] pour le personnel administratif et technique, les difficultés de recrutement sont chaque année plus grandes. C'est ainsi qu'il est devenu à peu près impossible de recruter des rédacteurs et de reconstituer ainsi ce cadre important où doivent être choisis ensuite les chefs de service. Certaines administrations ont rendu plus faciles les conditions d'accès au concours [...] Il n'a pas été jugé utile qu'une telle réforme pouvait être faite au Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts en raison de la nature des affaires à étudier et de la haute valeur intellectuelle des personnels extérieurs qui relèvent de ce Ministère <sup>198</sup>. Mais il est regrettable de constater qu'à chaque concours les candidats se présentent en petit nombre et que les épreuves révèlent un fléchissement sensible des qualités intellectuelles. La cause en est pour partie dans l'insuffisance de la rémunération qui éloigne l'élite de ce concours [...] Mais pour partie aussi, la cause est plus générale et doit être recherchée dans une modification des mœurs ; malgré le nombre croissant des étudiants dans les universités, il semble bien que le commerce, l'industrie, les affaires privées attirent plus les jeunes gens que les fonctions publiques ou même que les travaux de l'esprit : car pour le personnel technique également sévit la même crise et il est aussi difficile de trouver des archéologues, des historiens de l'art pour chacun des domaines particuliers de la conservation des Musées, qu'il est difficile de trouver des jeunes savants pour les travaux de laboratoires et les études supérieures. Ce sont ces causes générales qui me paraissent expliquer cette désaffection des fonctions administratives et la difficulté de formation des cadres supérieurs. Je signalerai, en terminant, que la difficulté est la même pour la formation des cadres moyens. Les administrations publiques trouvaient autrefois d'excellents comptables dans les anciens sous-officiers retraités [...] qui apportaient dans les emplois civils des qualités administratives que l'on ne trouve plus chez les candidats actuels. » <sup>199</sup>

sept. 1919, voir AN, F<sup>21</sup> 4716-1. Sur la mauvaise qualité des lois : Henri Capitant, « Comment on fait les lois aujourd'hui », art. cité, p. 305-317 ; Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit...*, op. cit., n° 142.

198. On sait en effet que le ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts s'est largement appuyé sur cette béquille contractuelle, permettant de ne pas recruter de fonctionnaires permanents. Voir *supra*.

199. AN, F<sup>21</sup> 3982-2 [Note du secrétaire d'État des Beaux-Arts au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Avril 1930.].

Ce constat pessimiste n'en disqualifie pas pour autant l'emprise constante de l'administration dans le processus de confection des lois. Pour certains auteurs, il en résulte partiellement, une détérioration des caractères de la conception traditionnelle de la loi. G. Burdeau remarque ainsi que la loi tend à être « dépouillée de toutes les propriétés qui font une règle, de l'abstraction sans laquelle il n'y a qu'empirisme et soumission aux contingences, de la généralité hors de laquelle il n'y a que cas d'espèce<sup>200</sup>, de la permanence enfin qui, même affectée de la relativité inhérente aux institutions humaines, est une condition d'existence de la règle<sup>201</sup> [...] »<sup>202</sup> Une telle altération des principes essentiels de la technique législative, et notamment celui de la généralité de la loi, conduit le Parlement à légiférer sur tout. G. Burdeau a su remarquablement saisir cette querelle moderne des occamistes et des aristotéliens, en déclarant que « les lois ne sont plus des principes mais des solutions ». L'inclination du législateur à sacrifier à l'empire des faits, incite de plus en plus celui-ci à adopter des lois spéciales, ce qui participe du processus d'éclatement de l'unité législative<sup>203</sup>. La contradiction semble désormais totale avec la conception ontologique initiale de la loi. La proximité intellectuelle d'un La Rochefoucauld avec l'auteur de *L'esprit des lois* impose ici la

200. Tendence que confirmera Georges Ripert : « [...] la généralité de la loi [...] est compromise par la lutte des forces sociales, car chacune de ces forces ne travaille que pour le succès d'intérêts particuliers » (*Les forces créatrices du droit...*, *op. cit.*, n° 126). Ou encore, « [...] l'action des forces sociales dans la création du droit permet de comprendre pourquoi la loi moderne est obligée de sacrifier le principe de la généralité. Cet abandon se traduit dans la technique formelle par la multiplicité des règles et le nombre des dispositions infimes » (*Id.*, n° 146).

201. Sur l'idée de *permanence*, *id.*, n° 127.

202. G. Burdeau, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », art. cité, p. 7-55, ici 47.

203. R. Gassin, « Lois spéciales et droit commun », D. 1961, chr., p. 91 sq. En 1963, Georges Burdeau, à l'occasion d'une réflexion menée sur le « dépassement du droit » (titre du vol. *Arch. philo. dr.* 1963), s'inquiétera d'un « attachement quasi superstitieux au "concret" », dont il résulte « que nous sommes prêts à accorder aux faits l'obéissance que nous refusons à la raison » (« Le déclin de la loi », art. cité, p. 35-41, ici 40). La loi comme produit de la raison apparaît aux contemporains comme une contrainte obsolète. Selon lui « il n'est guère possible de soumettre les hommes à une contrainte qui ne leur paraîtrait pas procéder des choses » (*id.*). Ajoutant au constat, il considère que la rationalité à son tour souffre d'un repli. François Terré détectera également cette « imperméabilité à la raison » dont la loi accuse les symptômes, notamment celui d'un attachement dangereux aux opinions et aux faits – ceux là même que G. Burdeau nomme « les choses ». Il y aurait certainement à tirer profit de l'étude des œuvres de poètes célèbres du XX<sup>e</sup> siècle pour une meilleur compréhension du phénomène de déclin de la loi et, ainsi, du rapport à établir avec la montée de l'irrationnel et l'attachement aux faits. Par exemple de l'œuvre de Francis Ponge avec son *Parti pris des choses* (pour une poétique des objets), également celle de Roger Caillois, ou encore le *Terraquae* de Guillevic (pour l'adaptation dans l'écriture d'une pensée chamanique). L'immense portée de l'œuvre de C. Lévi-Strauss, l'auteur de la *Pensée sauvage*, n'est certainement pas à exclure de ce mouvement.

reprise d'un de ses aphorismes : « ceux qui s'appliquent trop aux petites choses deviennent incapables des grandes ». Autre facteur d'aggravation, la prolifération législative s'accélère durant l'entre-deux-guerres, actualisant la sentence de Tacite : *plurimae leges, pessima res publica*. Les lois constituent autant de réponses politiques fébrilement données sous la pression des forces sociales. La multiplication des lois provoque alors peu à peu leur dévalorisation et contribue à les réduire à de « simples documents »<sup>204</sup>.

Mesure ordinaire désormais, simple « parure doctrinale »<sup>205</sup>, la loi banalisée se rapproche des actes réglementaires. Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, le Parlement accélère la disgrâce de la loi en abdiquant de plus en plus fréquemment sa compétence législative au profit de l'exécutif, ouvrant ainsi la voie à l'extension du pouvoir réglementaire et à la généralisation d'un oxymore institutionnel, le décret-loi. Les bureaux ne manqueront pas d'exploiter ce legiscepticisme, dont Chardon a eu l'intuition au début du xx<sup>e</sup> siècle : « Je ne crois plus beaucoup à la vertu créatrice des lois. J'en ai vu, trop souvent, la vie leur échapper rapidement [...] Je ne crois pas beaucoup à la loi pour nous donner d'un seul coup la transformation démocratique, l'organisation industrielle des administrations dont la France a besoin. Je compte beaucoup plus sur l'effort lent, patient, mesuré, conscient de tous les fonctionnaires »<sup>206</sup>. La valeur relative des actes réglementaires (décrets, décrets-lois, règlements, règlements d'administration publique, circulaires) tend désormais à dépasser celle des lois<sup>207</sup>, démontrant l'extension d'une véritable législation secondaire.

## 2. L'activité normative des bureaux, la législation secondaire

Les vices du parlementarisme durant l'entre-deux-guerres vont rapidement contribuer au renforcement du pouvoir exécutif et à la prolifération de l'administration. De fait, à l'abaissement de la loi déjà évoqué, répond la recrudescence d'une législation de substitution, mi-législative mi-réglementaire. Théoriquement œuvre du gouvernement, cette « législation secondaire » est en réalité préparée par les fonctionnaires, autant pour les règlements d'administration publique (a) que pour les décrets-lois (b).

204. P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 399.

205. G. Burdeau, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », art. cité, p. 7-55, ici 28.

206. Henri Chardon, *Le Pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1912, p. 197-198.

207. F. Terré, « La "crise de la loi" », art. cité, p. 17-28, ici 26.

### a) Le service d'Architecture prépare les Règlements d'Administration Publique

Sous la III<sup>e</sup> République, le législateur n'hésite pas à accorder très souvent aux ministères concernés le soin de déterminer les modalités d'application des lois adoptées par les Chambres en recourant à des règlements d'administration publique. Cette forme de pénétration du pouvoir réglementaire dans la sphère législative peut être décidée soit par une délégation spéciale du législateur (décrets portant règlement d'administration publique), soit, à défaut d'une telle délégation, en vertu des attributions générales du Président de la République (décrets en forme de règlements d'administration publique).<sup>208</sup> En 1906, le conseiller d'État Hébrad de Villeneuve<sup>209</sup> définit les règlements d'administration publique comme des « décrets du Président de la République rendus en vertu d'une délégation législative, après avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, en vue d'édicter les mesures générales nécessaires pour l'application d'une loi »<sup>210</sup>. Beaucoup d'auteurs vont fustiger la systématisation de ces règlements, voyant dans cette pratique un empiètement du pouvoir exécutif sur le domaine législatif et une preuve de la mauvaise rédaction des lois. Henry Berthélemy considère déjà, en 1898, que « l'article qui confie au pouvoir exécutif le soin d'assurer par un règlement d'administration publique l'exécution de telles dispositions nouvelles est devenu de style dans nos actes législatifs »<sup>211</sup>. À une période où une technicité de plus en plus grande est exigée dans les textes de loi, le Parlement trouve avantage à déléguer une partie de sa tâche à des spécialistes issus de l'administration et du Conseil d'État<sup>212</sup>. Cette pratique

208. Léon Béquet, *Répertoire du droit administratif*, t. 19, Paris, Dupont, 1902, v<sup>o</sup> *Loi*, par René Worms. Également Grégoire Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 203-204 et 267-268.

209. Sur Hébrad de Villeneuve (1848-1925), membre du Conseil d'État de janvier 1873 à mars 1923, voir *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Paris, CNRS, 1974, p. 771-773.

210. L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v<sup>o</sup> *Règlements d'administration publique*, n<sup>o</sup> 1, par Hébrad de Villeneuve.

211. Henry Berthélemy, « Le pouvoir réglementaire du Président de la République », *Revue politique et parlementaire*, t. 15, 1898, p. 5. Dans le même sens, Hébrad de Villeneuve constate que « les délégations législatives qui étaient relativement rares autrefois se multiplient de jour en jour : il n'est pour ainsi dire pas une seule grande réforme, pas une seule loi organique qui ne prévoient un et souvent plusieurs Règlements d'administration publique » (L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v<sup>o</sup> *Règlements d'administration publique*, n<sup>o</sup> 30).

212. À la différence des auteurs précédents, J.-L. Herzog n'hésite pas à souligner certains des mérites des règlements d'administration publique : « Il semble que le Gouvernement soit mieux placé et plus qualifié que le Parlement pour adapter les principes

permet, en théorie, d'alléger et d'accélérer le travail des Chambres, tout en améliorant la qualité des lois <sup>213</sup>.

Pour autant, le recours aux règlements d'administration publique ne risque-t-il pas de nuire au principe même de la séparation des pouvoirs ? La doctrine et le juge se sont rapidement saisis de ces questions, et la crainte d'une abdication législative au profit de l'exécutif s'estompe au début du xx<sup>e</sup> siècle <sup>214</sup>. La technique possède néanmoins des vertus que l'administration des Beaux-Arts ne manque pas d'exploiter. Deux exemples de règlement d'administration publique peuvent être retenus, dont les archives du Patrimoine révèlent le processus et la technique de confection. Ces cas permettent d'appréhender dans le détail, lorsqu'il est connu, la préparation des projets et le rôle qu'y tiennent les bureaux. La reconstitution du processus de préparation du règlement d'administration publique prévu par la loi du 31 décembre 1913, montre que le chef de la Division d'Architecture, Paul Léon, coordonne entièrement sa confection, dont la rédaction est confiée à une Commission spéciale (1). Quant à la genèse de celui prévu par la loi du 17 avril 1919, relatif à la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, tout en soulignant, là encore, le rôle prépondérant de P. Léon, elle livre d'utiles renseignements sur la collaboration interministérielle qui peut présider à la préparation de ces actes (2).

---

généraux posés par la loi, aux situations si variées et si nuancées qu'elle est destinée à régir. Mieux placé : l'organe exécutif est plus près des réalités, étant en contact plus intime avec la vie matérielle [...] L'Administration dont on a pu dire qu'elle était l'armature de la République, seule demeure ; elle échappe aux remous de la politique ; elle assure à travers toutes les vicissitudes, dans le temps et dans l'espace, la continuité dans l'action gouvernementale [...] Plus qualifié : les compétences dont il [l'exécutif] dispose, les concours éclairés auxquels il ne manque pas de faire appel, permettent à l'exécutif d'apporter, dans la préparation des textes, parfois si délicate, le soin et le savoir, qui faciliteront singulièrement la mission du juge et désencombreront les rôles surchargés des cours et tribunaux » (« La loi et le règlement d'administration publique. Les effets suspensifs de la délégation législative », *R.D.P.*, n° 55, 1938, p. 643-692, ici 653).

213. La doctrine, à l'époque, n'est cependant pas unanime sur ce point : « Depuis vingt ans, non seulement les assemblées législatives n'ont pu aboutir à la révision de nos codes surannés, non seulement elles ont pris l'habitude d'émietter leur travail, de le fragmenter à l'infini, de voter, sur un même sujet, des lambeaux de texte, que la jurisprudence s'efforce de coudre les uns au bout des autres, sauf à faire craquer les pièces disjointes d'un tissu effiloché, mais la plupart des lois, même celles qui ont l'objet le plus restreint et le plus limité, sont incomplètes, inapplicables, inexécutives, et se terminent par cette formule devenue classique : "un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi" » (Georges Graux, « Les lois et les règlements d'administration publique », *Revue politique et parlementaire*, t. 20, avril 1899, p. 460-484, ici 460).

214. Grégoire Bigot, *Introduction historique au droit administratif...*, op. cit., p. 267-268 ; Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1933, rééd. 2004, p. 201 ; *Répertoire de droit public et administratif*, R. Odent et M. Waline (dir.), t. 2, Paris, Dalloz, 1959, v° *Décret*, n° 44-60 ; remarques éclairantes dans Adhémar Esmein, « De la délégation du pouvoir législatif », *Revue politique et parlementaire*, t. 1, août 1894, p. 200-225.

**(1) La préparation du règlement d'administration publique prévu par la loi du 31 décembre 1913**

Sans déroger à une pratique constante sous la III<sup>e</sup> République, la loi du 31 décembre 1913 relative à la protection des Monuments Historiques prévoit, dans son article 37, qu'un règlement d'administration publique déterminera les détails d'application de la loi <sup>215</sup>. Selon la procédure en usage, les ministres font ordinairement préparer les projets de règlements d'administration publique par les services compétents des ministères. Dans certains cas néanmoins, ils peuvent recourir à une commission spéciale chargée d'accomplir cette tâche <sup>216</sup>. C'est l'option qui est retenue par le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, René Viviani <sup>217</sup>, sur la proposition du sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts, Paul Jacquier <sup>218</sup>. Créée par arrêté le 15 février 1914 <sup>219</sup>, la sous-commission constitue une sorte de démembrement de la Commission des Monuments Historiques <sup>220</sup> (la plupart de ses membres siègent dans cette dernière) et comprend des conseillers d'État <sup>221</sup>, des professeurs <sup>222</sup>,

215. *J.O.*, 4 janvier 1914.

216. « Les ministres font d'ordinaire préparer les projets de règlements d'administration publique par les services compétents de leur département, mais, dans certains cas, ils recourent à une commission spéciale qui fait les premières études » (L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v<sup>o</sup> *Règlements d'administration publique*, n<sup>o</sup> 28).

217. Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du 9 décembre 1913 au 9 juin 1914.

218. Sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts du 9 décembre 1913 au 9 juin 1914.

219. Pour le texte de l'arrêté de création de la sous-commission, voir AP, 80/2/9, v. fol. 78-79.

220. Dans sa lettre du 30 janvier 1914 au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, le sous-secrétaire d'État rappelle cette filiation : « [...] le projet d'arrêté [...] a précisément pour objet de constituer une sous-commission prise parmi les membres de la Commission des Monuments Historiques et chargée de la préparation de ce règlement d'administration publique » (AP, 80/2/9, v. fol. 80 [Lettre du 30 janvier 1914, doc. manuscrit.]).

221. Au nombre de cinq : Paul Dislère (1840-1928), polytechnicien, ancien Président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État (1898-1910), ancien rédacteur de la loi de séparation de l'Église et de l'État de 1905, Président de la 2<sup>e</sup> section de la Commission des Monuments Historiques ; Tétreau, Président de section honoraire au Conseil d'État ; Imbart de la Tour, Maître des requêtes au Conseil d'État ; Bouchard, auditeur de 2<sup>e</sup> classe au Conseil d'État, secrétaire de la 2<sup>e</sup> section de la Commission des Monuments Historiques ; et Charles-Nicolas Bernier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation. À propos de la présence nécessaire des conseillers d'État lors de la préparation des règlements d'administration publique, Hébrard de Villeneuve remarque que « pour être apte à faire de bons règlements, c'est-à-dire des règlements clairs, précis, interprétant exactement et appliquant loyalement la loi, facilitant par son exécution le rôle de l'Administration active, laissant le moins possible à l'arbitraire, donnant au juge des bases solides pour ses arrêts, il faut qu'un corps possède une indépendance complète, des traditions bien établies, la science du droit et surtout la notion de l'intérêt général » (L. Béquet, *Répertoire...*,

mais majoritairement des fonctionnaires de l'administration des Beaux-Arts <sup>223</sup>.

Au mois de mai 1914, un projet de règlement d'administration publique voit ainsi le jour. Les archives ne permettent pas, cependant, de reconstituer la genèse de sa préparation. Le rôle tenu par les fonctionnaires des Beaux-Arts demeure donc ignoré. Il semble toutefois probable qu'un avant-projet de règlement a été préparé par le service des Monuments Historiques et que le texte a servi de document de référence à la sous-commission chargée, quant à elle, de rédiger le texte définitif. Une lettre de Paul Léon à Frantz Marcou paraît confirmer cette hypothèse. Le 7 juin 1914, le chef de la division d'Architecture charge en effet l'inspecteur général d'« examiner les dispositions qu'il y aurait intérêt à introduire dans le décret portant règlement d'administration publique », avant d'« en donner connaissance à M. Dislère, Président de la Sous-Commission chargée de rédiger un projet de règlement » <sup>224</sup>. L'administration des Beaux-Arts confirmerait ainsi sa place au cœur du processus d'élaboration du texte. Enfin, la procédure envisagée par Paul Jacquier <sup>225</sup> prévoit que le règlement, une fois rédigé par la sous-commission, sera examiné par la Commission plénière des Monuments Historiques, avant d'être soumis à l'avis du Conseil d'État, comme l'impose l'article 8 de la loi du 21 mai 1872 <sup>226</sup>. Le déclenchement de la guerre devait toutefois

*op. cit.*, t. 23, 1906, v° *Règlements d'administration publique*, n° 28). Pour H. de Villeneuve il ne peut s'agir que du Conseil d'État et il est le premier concerné en tant que vice-président de la Haute Juridiction.

222. Au nombre de deux : Eugène Lefèvre-Pontalis, professeur à l'École des Chartes et le docteur Capitan, professeur à l'École d'anthropologie.

223. Au nombre de huit : Berr de Turique, Inspecteur général des Monuments Historiques ; Boeswillwald, architecte, Inspecteur général des Monuments Historiques ; Hubert, conservateur adjoint du Musée de Saint-Germain ; P. F. Marcou, Inspecteur général des Monuments Historiques chargé du service des antiquités et objets d'art ; Koechlin, Secrétaire général de la société des amis du Louvre et Bayet, rédacteur au service des Monuments Historiques. Puis à partir d'avril 1914, Paul Léon, chef de la division des services d'Architecture et Charles Perdreau, chef de bureau des Monuments Historiques.

224. AP, 80/4/2-11, v. fol. 16 [Lettre de P. Léon, par autorisation du sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts, à Frantz Marcou, le 7 juin 1914.].

225. AP, 80/2/9, v. fol. 80 [Lettre du sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts au ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, le 30 janvier 1914.].

226. « Le Conseil d'État donne son avis : 1. sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée nationale juge à propos de lui renvoyer ; 2. sur les projets de loi préparés par le Gouvernement, et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'État ; 3. sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique [...] » (Loi du 24 mai 1872 relative à la réorganisation



interrompre les travaux pendant plusieurs années. Il faut attendre le début de l'année 1920 pour que la préparation du règlement d'administration publique reprenne<sup>227</sup>. Une note du 20 mars, montre que le sous-chef du bureau des Monuments Historiques lui-même, Paul Verdier, propose la reprise des travaux. Celui-ci suggère également la nomination de certaines personnes, susceptibles de siéger dans la Commission :

« Il semble qu'il y aurait intérêt à faire une Commission unique chargée de préparer à la fois le règlement pour la loi du 31 décembre et celui pour la Caisse des Monuments Historiques, à remplacer messieurs Imbart de La Tour et Bouchard par un maître des requêtes et un auditeur au Conseil d'État, enfin à comprendre dans la commission M. Maringer, tous les inspecteurs généraux et M. Berthélemy, professeur à la faculté de droit membre du comité de contentieux du ministère de l'Instruction Publique. S'il n'est pas possible de confier les fonctions de rapporteur à un membre du Conseil d'État, qui serait chargé de préparer les projets de décrets, peut-être pourrait-on faire appel au concours d'un professeur ou chargé de cours à la faculté de droit, qui recevrait à cet effet une mission rétribuée. Quant aux fonctions de secrétaire, elles pourraient être remplies par mm. Verrier et Poli. »<sup>228</sup>

Par autorisation du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, Paul Léon prend alors en charge la création de la sous-commission et l'organisation des travaux préparatoires. Durant les sept années que dure la préparation des règlements d'administration publique, Paul Léon verra dix ministres se succéder à la tête du ministère (de René Viviani à Louis Lafferre) ; incarnant la permanence du service face à l'instabilité ministérielle, il est donc très logique de le voir agir par délégation du ministre sur ce dossier. Très attaché à ne pas laisser inappliquée la loi de 1913 relative la protection des Monuments Historiques, il souhaite que la rédaction des règlements ne soit pas davantage différée. Cherchant, par ailleurs, à défen-

---

du Conseil d'État, art. 8). J.-L. Herzog rappelle que depuis une jurisprudence du Conseil d'État du 6 décembre 1907, « l'inobservation de cette formalité substantielle serait sanctionnée par la nullité du règlement, au moyen du recours en annulation pour excès de pouvoir » (« La loi et le règlement d'administration publique. Les effets suspensifs de la délégation législative », *R.D.P.*, n° 55, 1938, p. 643-692, ici p. 644).

227. Dans le même temps, l'administration des Beaux-Arts envisage la rédaction d'un autre règlement d'administration publique, celui prévu par l'article 5 de la loi du 10 juillet 1914 relative à la Caisse des Monuments Historiques.

228. AP, 80/2/9, v. fol. 1 [Palais Royal, le 20 mars 1920. (Document manuscrit. Les passages soulignés et barrés le sont dans le texte).]. On remarque que les compétences des juristes, universitaires, sont recherchées, ce qui va dans le sens d'une technicisation des textes juridiques et du besoin d'auxiliaires spécialisés.

dre les intérêts de la direction des Beaux-Arts, il contrôle la composition d'une sous-commission qui aura pour charge la rédaction de règlements d'administration publique, dont l'application intéressera particulièrement la direction des Beaux-Arts <sup>229</sup>. Le 7 avril 1920, P. Léon adresse ainsi par autorisation de son ministre de tutelle, André Honnorat <sup>230</sup>, une lettre à Georges Maringer, président de la section de l'Intérieur de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État. À cette occasion, il lui propose de présider la sous-commission :

« Une sous-commission, dont faisait partie M. Imbard de la Tour, maître des Requêtes au ~~Conseil d'État~~, et M. Bouchard, auditeur au Conseil d'État, avait été instituée en février 1914, pour préparer le règlement d'administration publique prévu par la loi du 31 décembre 1913 sur les M.[-onuments] H.[-istoriques] ; elle n'avait pas encore commencé ses travaux au moment de la déclaration de guerre. Pour ne pas différer davantage l'élaboration de ce règlement et de celui du même ordre, qui est prévu par la loi du 10 juillet 1914 sur la Caisse des M.[-onuments] H.[-istoriques] j'ai décidé de nommer une nouvelle Commission ayant, en principe, la même composition que celle constituée en 1914. M.M. Imbard de la Tour et Bouchard ayant été respectivement élu Sénateur et nommé chef du Cabinet Civil du ministre de la marine, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien désigner, pour les remplacer, un maître des requêtes et un auditeur au Conseil d'État, que je vous serais obligé de choisir, si possible, parmi les membres de cette assemblée ne se trouvant pas particulièrement absorbés par d'autres travaux. Je vous serais, en outre, personnellement très reconnaissant si vous vouliez bien accepter la présidence de cette Commission. » <sup>231</sup>

À la fin du mois, le 30 avril, un arrêté pris par « le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts sur la proposition du directeur des Beaux-Arts » <sup>232</sup> institue la Commission chargée de préparer les règlements d'administration publique. Sa composition révèle la

---

229. La documentation montre que c'est Paul Léon qui procède, par délégation du ministre, à chacune des nominations (AP, 80/2/9, v. fol. 36-55) On sait par ailleurs qu'à cette période, les Commissions administratives chargées de la préparation des textes passent de plus en plus sous le contrôle des administrations. Voir Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, *op. cit.*, p. 80-88, 114-155 et Jean Paul-Boncour, *Art et démocratie...*, *op. cit.*, p. 52 sq.

230. Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du 20 janvier 1920 au 16 janvier 1921.

231. AP, 80/2/9, v. fol. 2-3 [Lettre de P. Léon, par délégation du ministre, à G. Maringer, 7 avril 1920. (Doc. manuscrit. Les passages barrés le sont dans le texte).].

232. AP, 80/2/9, v. fol. 4-6.

forte présence des fonctionnaires<sup>233</sup>, confirmant à cette période l'emprise administrative sur les Commissions techniques<sup>234</sup>. Le pouvoir bureaucratique semble effectivement s'exercer spécialement sur ces dernières et la grande technicité des questions juridiques rencontrées pourrait également expliquer l'« administrativisation » des Commissions chargées de préparer les textes. Le 8 mai 1920, le président de la Commission, Georges Maringer, fait savoir à Paul Léon, qu'il a pris connaissance de l'arrêté du 30 avril et qu'il souhaite débiter les travaux le plus tôt possible :

« Mon cher directeur et ami. Je viens de recevoir ampliation de l'arrêté instituant, à votre direction, la Commission chargée de préparer les règlements d'administration publique prévus par les lois du 31 décembre 1913 et du 10 juillet 1914. Je désire que nous nous mettions le plus tôt possible au travail et j'ai l'intention de vous demander prochainement de convoquer la commission. Mais auparavant je serais heureux en vue de l'orientation à donner à nos travaux, de [posséder ?] les documents parlementaires qui ont abouti au vote des lois en question. S'il vous est possible de me fournir ces documents, je vous en serais très reconnaissant. Croyez, Mon cher Directeur et ami, à mes sentiments très cordiaux. »<sup>235</sup>

Le ton très amical renseigne sur les liens privilégiés qui lient les deux hommes. Par ailleurs, si, dans la correspondance officielle, P. Léon respecte les formes en matière de délégation de compétence et agit par autorisation du ministre, la correspondance privée fait apparaître que le directeur et Maringer traitent directement. Il ne fait aucun doute pour Maringer que c'est P. Léon, et non le ministre, qui a la responsabilité de ce dossier. On se souvient d'ailleurs que Paul Léon, dès 1914, a travaillé à la préparation du règlement. La Commission se réunit à trois reprises, les 26 juin 1920, 21 mars 1921 et 7 avril 1921. Lors de la première séance G. Maringer expose les détails de la méthode de travail à adopter. Il estime ainsi,

---

233. Pour quatre conseillers d'État, un docteur (membre de l'Académie de médecine), le président de la Société des amis du Louvre et un avocat à la Cour d'appel, on compte douze fonctionnaires de l'administration des Beaux-Arts, dont P. Léon, C. Perdreau et J. Verrier. À noter qu'au mois de juin, suite à la demande faite par P. Léon au ministre des Finances, deux représentants de l'administration des Finances sont désignés : un Inspecteur général des finances et le chef de service de l'Inspection générale des finances (AP, 80/2/9, v. fol. 8-9).

234. Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, op. cit., p. 114-155, à propos d'un « âge d'or des commissions techniques ».

235. AP, 80/3/36, v. fol. 63 [Note manuscrite du 8 mai 1920.].

« [...] qu'on pourrait faire plusieurs divisions du texte législatif ; toutes les observations et suggestions utiles seraient communiquées par les membres de la Commission, au fur et à mesure de la discussion, au rapporteur de l'ensemble du projet de règlement d'administration publique. À cet effet, [il] propose l'institution d'un petit comité de rédaction qui comprendrait seulement avec le rapporteur, deux ou trois membres de la Commission, et tiendrait ses séances en dehors de celles de la Commission. »<sup>236</sup>

Après que de nombreuses questions techniques ont été débattues au cours des séances, le travail de la Commission et des sous-commissions aboutit, au début de l'année 1921, à un avant-projet de texte. Lors de la dernière séance, G. Maringer propose donc d'exposer « la façon dont le fond et la forme du règlement d'administration publique de la loi du 31 décembre 1913 doivent être envisagés »<sup>237</sup>.

Si les débats quant au fond du règlement dépassent le cadre de cette étude, on relève, avec intérêt, que les membres de la Commission se sont interrogés sur la possibilité d'une dérogation au droit commun, que pourrait provoquer l'application du règlement. Par délégation spéciale du législateur, en l'espèce l'article 37 de la loi du 31 décembre 1913, le règlement en question commande, en effet, la création d'un droit nouveau<sup>238</sup>. Cette obligation contraint dès lors les rédacteurs du texte, pour la plupart ici des fonctionnaires, à l'exercice délicat de l'interprétation de l'intention du législateur. Il y avait là un enjeu d'ordre politique et constitutionnel, par le dessaisissement éventuel du pouvoir législatif au profit du pouvoir réglementaire. Néanmoins, Adhémar Esmein soutient à l'époque que le règlement d'administration publique « ne peut que développer et compléter dans le détail les règles qu'elle [la loi] a posée ; il ne peut ni l'abroger, ni la contrarier, il doit la respecter dans sa lettre et dans son

236. AP, 80/2/9, v. fol. 12-13 [Procès-verbal de la séance du 26 juin 1920 (dix heures)].

237. AP, 80/2/9, v. fol. 17 [Procès-verbal de la séance du 21 mars (dix heures). Doc. manuscrit.].

238. Pour Hébrard de Villeneuve, « ce qu'il y a de remarquable, c'est que [...] l'objet même de la délégation est de provoquer, sur un point déterminé, une dérogation à la législation de droit commun, de telle sorte que non seulement la loi autorise mais oblige le Gouvernement à modifier la loi existante » (L. Béquet, *Répertoire...*, op. cit., t. 23, 1906, v<sup>o</sup> *Règlements d'administration publique*, n<sup>o</sup> 23). Dans un autre domaine, celui du droit du travail, la technique des règlements d'administration publique a permis au ministère du Travail de déroger, au détriment des ouvriers, à la législation ouvrière sur le repos hebdomadaire et la journée de huit heures. Cf. Georges Allix, « L'Union internationale des chemins de fer », *Revue politique et parlementaire*, 1922/4, p. 359-360.

esprit »<sup>239</sup>. Depuis l'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 1907, *Compagnie de l'Est et autres*, leur caractère d'acte administratif n'est plus mis en doute en effet<sup>240</sup>. Les règlements d'administration publique ne peuvent donc pas être considérés comme ayant une valeur législative. C'est ainsi que, le Conseil d'État, dans l'arrêt *Omer Decugis et autres*, du 7 juillet 1911, annule pour la première fois un règlement d'administration publique pour avoir excédé le cadre de la délégation législative et pour être allé à l'encontre de l'esprit de la loi<sup>241</sup>.

Certainement conscient de ces difficultés, le président Maringer propose alors une voie moyenne afin d'éviter tout recours en annulation éventuel :

« Les dispositions mêmes de cette loi suffisent à elles seules, pour assurer la conservation des monuments qui font partie des richesses artistiques de la France. Mais il y a fatalement des points que le législateur n'a pas prévus ni souvent même précisés. Le projet de règlement soumis à l'examen de la Commission se préoccupe d'apporter les mises au point indispensables. »<sup>242</sup>

Par ailleurs, il ne s'agissait pas de laisser au hasard, le choix de la forme que devait revêtir le règlement d'administration publique. Pour le président de la Commission, didactisme et clarté s'imposaient :

« Le règlement se divise en chapitres comme la loi. Dans chaque chapitre ensuite les différentes dispositions fixées par la loi. Les mesures de procédure sont aussi simples que possible en vue de réduire au strict minimum le formalisme. »<sup>243</sup>

Les deux projets de règlement d'administration publique sont finalement adoptés par la Commission spéciale, puis par la Commission des Monuments Historiques<sup>244</sup>, avant d'être envoyés au Conseil

239. Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, t. 2, Paris, 1921, 7<sup>e</sup> éd., p. 75.

240. *Sirey*, 1908. 3. 1, concl. Tardieu, note Hauriou. Voir également, *Répertoire de droit public et administratif*, Odent et Waline, t. 1, Paris, Dalloz, 1958, v<sup>o</sup> *Acte administratif*, n<sup>o</sup> 15. Pour Joseph Barthélemy et Paul Duez, « le règlement d'administration publique ne peut s'analyser en une délégation du législatif au Chef de l'État [...] il n'est pas l'exercice du pouvoir législatif du Parlement par délégation ; il est le simple exercice du pouvoir réglementaire appartenant, de par la Constitution, au Chef de l'État » (*Traité de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 201).

241. CE 7 juillet 1911, *Omer Decugis, Dubois et autres*, *Sirey* 1914. 3. 38-40, concl. L. Blum.

242. AP, 80/2/9, v. fol. 17 [Procès-verbal de la séance du 7 avril 1921 (10 heures). Doc. manuscrit.].

243. *Idem*.

244. AP, 80/2/9, v. fol. 20-35.

d'État en vue de leur adoption définitive. Au bout de sept années s'achève ainsi un travail, dont les fonctionnaires du service des Monuments Historiques ont constitué les chevilles ouvrières.

**(2) La préparation du règlement d'administration publique prévu par la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre**

Au mois de février 1919, la loi sur les réparations des dommages causés par les faits de guerre est encore en discussion devant le Parlement<sup>245</sup>. Un an plus tôt, la Chambre des députés, lors de sa séance 21 janvier 1918, avait cependant adopté l'article 9 du projet de loi sur les réparations, qui prévoyait qu'un règlement d'administration publique déterminerait, dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la loi, le fonctionnement d'une Commission spéciale qui devrait être obligatoirement consultée en matière de reconstruction des édifices civils ou cultuels, endommagés par les opérations militaires<sup>246</sup>. Face à l'urgence de la situation, tant au regard de la reconstruction du pays, que de la préparation du règlement d'administration publique dans des délais très courts, l'administration des Beaux-Arts et celle des Régions Libérées décident de faire débiter les travaux. Les questions traitées intéressant toutefois plusieurs ministères, la création d'une Commission interministérielle chargée de rédiger le texte est envisagée et placée sous l'autorité de Paul Léon<sup>247</sup>. Le

245. Pour une bibliographie contemporaine des faits, voir Louis Greninger, *La Loi du 17 avril 1919, sur la réparation des dommages de guerre. Paiement et Avances*, Thèse droit, Paris, 1921 ; Bertin Ledoux, Georges Binet, Henri Sougey, *Le statut des sinistres, commentaire de la loi du 17 Avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre en France, en Algérie et aux Colonies*, Paris, Imprimeries Réunies, 1919 ; Louis Rolland, « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre », *R.D.P.*, t. 36, 1919, p. 367-440.

246. Nous donnons des extraits significatifs de l'art. 9 : « S'il s'agit d'édifices civils ou cultuels, l'indemnité consiste dans les sommes nécessaires à la reconstruction d'un édifice présentant le même caractère, ayant la même importance, la même destination et offrant les mêmes garanties de durée que l'immeuble détruit. Cette importance et ces garanties sont déterminées sur la demande des intéressés ou d'office par la Commission spéciale ci-après indiquée. En cas de contestation, il est statué par le Tribunal des dommages de guerre. Le Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts statue, après avis favorable de la même Commission, sur la conservation et la consolidation des ruines, et, éventuellement, sur la reconstruction, en leur état antérieur, des monuments présentant un intérêt national d'histoire ou d'art. Des subventions, à ce destinées, sont inscrites à un chapitre du budget du Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Si la reconstruction n'est pas autorisée sur l'emplacement des ruines, l'indemnité comprend les sommes nécessaires à l'acquisition du nouveau terrain [...] Dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera le fonctionnement et la procédure de cette Commission, qui devra consulter les conseils municipaux et groupements intéressés » (*J.O.*, 18 avril 1919).

247. Il s'agit d'une procédure de préparation courante, comme l'indique H. De Villeneuve : « Quand les questions traitées dans un Règlement d'administration publique

7 février 1919, le chef de la Division des services d'architecture, par autorisation de son ministre de tutelle, sollicite donc les ministres concernés (Finances, Intérieur, Travail) :

« En vue de l'application ultérieure de l'article 9 de la loi sur les dommages de guerre, j'ai l'honneur de vous prier, d'accord avec M. le Ministre des Régions Libérées, de vouloir bien me désigner un fonctionnaire de votre département chargé de préparer, avec mes services et ceux des départements ministériels intéressés, le projet de règlement d'administration publique prévu par ledit article. Ce règlement devant être rendu dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la loi, qui ne saurait tarder, je vous serais obligé de procéder d'extrême urgence à cette désignation. Peut-être verrez vous intérêt à ce que, pour cette conférence préliminaire, votre choix se porte sur la personnalité à qui vous confierez ultérieurement la mission de représenter votre département dans la Commission instituée par le même article de loi. »<sup>248</sup>

Comme on le voit, les enjeux liés à ces questions contraignent l'administration des Beaux-Arts à anticiper la préparation du règlement, avant même la promulgation de la loi qui tarde<sup>249</sup>. P. Léon semble suggérer que l'intervention du Président de la République n'est qu'une formalité, quand il signale que la promulgation n'est qu'une question de temps. Il importe pour lui, en priorité, de constituer la Commission chargée de la rédaction du règlement d'administration publique. L'administrateur ne manque pas de ressources face à la faiblesse structurelle du processus législatif, qui ralentit l'application de textes important pour la préservation du patrimoine national. De la même façon qu'il agira plus tard par la voie réglementaire pour pallier les lacunes de la législation en matière de protection des vestiges de guerre, il contrôle ici au plus près la préparation du règlement d'administration publique, en attendant fébrilement la promulgation de la loi. Vers la mi-février les différentes administrations intéressées ont bien désigné leurs représentants et, le 21, P. Léon proclame

---

concernent plusieurs ministres, le décret est rendu sur le rapport de ces divers ministres et l'accord complet entre eux est une condition nécessaire de l'émission du décret : cet accord est généralement obtenu par des conférences préliminaires interministérielles » (L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v° *Règlements d'administration publique*, n° 28).

248. AP, 80/3/5-3k, v. fol. 62 [Lettre de Paul Léon, chef de la division des services de l'Architecture, par autorisation du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, à l'attention des ministres des Finances, de l'Intérieur et du Travail, le 7 février 1919.].

249. Sur les problèmes liés à l'application de la loi et des règlements d'administration publique, nécessairement postérieurs, visant à la compléter, voir J.-L. Herzog, « La loi et le règlement d'administration publique.. », art. cité, p. 643-692, ici 655 sq.

l'ouverture des travaux<sup>250</sup>. Dès la séance du 4 mars 1919, un avant-projet de règlement est ainsi rédigé et « adopté par la conférence administrative préparatoire »<sup>251</sup>. Paul Léon propose ensuite aux ministres concernés, de soumettre l'avant-projet à l'examen de la Commission spéciale prévue par l'article 9 de la future loi sur la réparation des dommages de guerre :

« Avant de transmettre l'avant-projet de ce règlement – actuellement en préparation – au Conseil d'État, je me propose de le soumettre à l'examen de la Commission précitée, et, en conséquence, de réunir celle-ci étant donné le court délai imparti pour l'élaboration du décret, dès la promulgation de la loi. »<sup>252</sup>

À la fin du mois de mars, le projet définitif est arrêté et le 19 avril, après que la loi sur la réparation des dommages de guerre a été promulguée deux jours plus tôt<sup>253</sup>, le ministre des Régions Libérées prie P. Léon d'envoyer le texte du règlement d'administration publique au Conseil d'État. Il souligne, à cette occasion, le rôle central joué par l'administration des Beaux-Arts dans la confection du règlement :

---

250. « J'ai l'honneur de vous informer que la commission dont vous faites partie et chargée de préparer la rédaction du le projet de règlement d'administration publique concernant la reconstitution des édifices culturels détruits ou endommagés au cours de la guerre qui a été prévu par l'article 9 du projet de loi sur la réparation des dommages de guerre se réunira le mardi vingt cinq février 1919, au minist à seize heures, au Ministère des Beaux-Arts, 3, rue de Valois, dans la salle de la commission des Monuments Historiques. Je vous serais obligé de vouloir bien y assister à cette réunion » (AP, 80/3/5-3k, v. fol. 64 [Lettre de Paul Léon, chef de la Division des services d'Architecture, aux membres de la Commission, le 21 février 1919. Doc. manuscrit, les passages barrés le sont dans le texte.]) Nous donnons la liste des membres : M. Clavillé, inspecteur départemental du travail à Paris, ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale ; M. Jouasset, inspecteur des finances, ministère des Finances ; M. Oudinot, chargé de cours à la Faculté de droit de Paris, ministère des Régions Libérées ; M. Chiffnot, architecte en chef des Bâtiments civils et Palais Nationaux ; M. Bluzet, directeur au ministère des Régions Libérées ; M. Girault, membre de l'Institut, inspecteur général des Bâtiments civils et Palais Nationaux ; M. Bernier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation ; M. Hendlé, conseiller d'Etat, directeur au ministère de l'Intérieur ; M. Genuys, inspecteur général des Monuments Historiques. On sait par ailleurs qu'Hébrard de Villeneuve, auteur de l'article « Règlement d'administration publique » dans le *Répertoire du droit administratif* L. Béquet, a participé à la préparation du projet de règlement (AP, 80/3/5-3k, v. fol. 4 [Note de Paul Verdier.]).

251. AP, 80/3/5-3k, v. fol. 50.

252. AP, 80/3/5-3k, v. fol. 58 [Lettre du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, signée Paul Léon, pour le ministre de l'Intérieur, le 3 mars 1919.]. Un exemplaire annoté du projet, mais anonyme, est conservé dans ce même carton d'archive (v. fol. 45-49). Sans qu'il soit possible de l'affirmer, il pourrait s'agir de celui contenant les observations de la Commission spéciale.

253. Loi du 17 avril 1919, sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre (*J.O.R.F.*, 18 avril 1919, p. 4050 sq.).



« Il vous appartient, en raison du rôle assigné à votre administration dans la constitution et le fonctionnement de la Commission, de saisir le Conseil d'État du projet de règlement dont il s'agit. Je me permets de vous signaler la très grande urgence qui s'attache à cette transmission, le règlement en question devant, aux termes de l'article 12 de la loi du 17 avril 1919 <sup>254</sup>, être rendu dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la dite loi, c'est-à-dire avant le 17 mai prochain. Vous voudrez bien m'aviser de cette transmission pour me permettre de me faire représenter au cours de l'examen de ce texte devant la Haute Assemblée. » <sup>255</sup>

Le 30 avril, Paul Verdier est chargé de faire parvenir au vice-président du Conseil d'État, Hébrad de Villeneuve, le projet de règlement d'administration publique <sup>256</sup>, après l'obtention de la signature des ministres concernées <sup>257</sup>. Une fois les rectifications apportées au texte, celui-ci est adopté le 13 mai en Assemblée générale, sur le rapport du conseiller d'État, Brelet, selon la procédure en vigueur <sup>258</sup>. On sait, par ailleurs, que Paul Léon a pris part avec voix consultative aux séances d'Assemblée générale, comme l'autorise l'article 14 de la loi du 24 mai 1872 <sup>259</sup>. Il est permis de supposer que la présence du Directeur, lors des assemblées, avait certainement pour but de soutenir les intérêts de l'administration des Beaux-Arts. La Commission

254. À noter désormais, que l'article 9 précité, prévoyant dans le projet de loi initial la préparation du règlement d'administration publique, devient l'article 12, dans la loi promulguée.

255. AP, 80/3/5-3k, v. fol. 2 [Lettre du ministre des Régions Libérées à P. Léon, 19 avril 1919. Doc. dactylographié. Les passages soulignés le sont dans le texte.].

256. AP, 80/3/5-3k, v. fol. 4 et 17.

257. Dans une lettre du 26 avril 1919, Paul Léon, pour le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, sollicite les ministres des Finances, du Travail et de la Prévoyance sociale, et de l'Intérieur : « Le projet de règlement en question devant être, aux termes de l'article précité de la loi du 17 avril 1919, rendu dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de ladite loi, je me propose de le transmettre soumettre sans retard à l'examen du Conseil d'État. Il importe toutefois que ce projet soit, préalablement à cette transmission, signé par vous, certaines de ses dispositions intéressant votre administration » (AP, 80/3/5-3k, v. fol. 5 [Document manuscrit. Les passages soulignés et barrés le sont dans le texte.]).

258. Décret du 2 août 1879, art. 7-1° (D. P. 79.4.73). « Lorsque le projet a été envoyé au conseil par le ministre, il est confié à un rapporteur et soumis après étude de ce dernier, soit à la section compétente, soit à des sections réunies : si le projet intéresse plus de deux sections il est formé une commission spéciale. L'affaire est ensuite portée à l'Assemblée générale » (L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v° *Règlements d'administration publique*, n° 30).

259. 1. « Le Gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion » (Loi du 24 mai 1872 sur la réorganisation du Conseil d'État, art. 14). Le décret du 14 mai 1919 du président de la République, manifestement antidaté, légalise la participation de P. Léon aux séances d'Assemblée générale du Conseil d'État (AP, 80/3/5-3k, v. fol. 33).

spéciale, dont le fonctionnement devait être précisé par le règlement d'administration publique, était en effet compétente en matière de reconstruction d'édifices détruits et ses décisions avaient, par ailleurs, un réel impact esthétique et patrimonial.

Les deux cas étudiés de règlements d'administration publique montrent sans surprise l'omniprésence des fonctionnaires de l'administration lors de leur confection. Cette compétence a pu éveiller quelques inquiétudes chez des républicains soucieux de défendre les vertus du régime parlementaire et notamment le principe de séparation des pouvoirs. Si l'administration a également révélé son influence à l'occasion de la préparation des textes de lois, le Parlement disposait toujours de la capacité de modifier les projets *in fine*, rééquilibrant ainsi les pouvoirs entre l'administration et les Chambres <sup>260</sup>. Il en allait toutefois différemment à l'égard des règlements d'administration publique. La doctrine, les hommes politiques et les journalistes s'accordaient sur le fait de leur préparation par les bureaux, en collaboration avec le Conseil d'État. Mais les règlements étaient rendus sur une invitation expresse du Parlement contenue dans la loi, que ces derniers visaient à compléter. Tout au long de la III<sup>e</sup> République, un long débat s'était ainsi tenu, au sujet de cette délégation du pouvoir législatif opérée par les Chambres au profit du Chef de l'État et de son administration. Ces actes, fruits d'une délégation législative, avaient-ils la même nature juridique que la loi ? Une double atteinte semblait portée au régime parlementaire. L'une, au regard de la préparation des actes : à la compétence des bureaux en matière de confection des règlements d'administration publique, s'ajoutait la collaboration du Conseil d'État, « corps non élu et irresponsable » <sup>261</sup>. L'autre, au regard de la nature juridique d'un acte réglementaire, créateur de droit, assimilé à une loi en vertu de la délégation législative. Finalement, comme cela a été dit plus haut, c'est la jurisprudence du Conseil d'État qui fit reculer l'idée de délégation législative <sup>262</sup>, restituant ainsi aux règlements d'administration

---

260. Comme le remarque J.-L. Herzog, « [...] les projets déposés par le Gouvernement, préparés par les bureaux des ministères, offrent toutes garanties. Mais que reste-t-il, le plus souvent, des textes savamment élaborés, après leur passage au crible des séances publiques ? » (« La loi et le règlement d'administration publique... », art. cité, p. 643-692, ici 651). Voir également G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères...*, *op. cit.*, p. 101-102.

261. L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 23, 1906, v<sup>o</sup> *Règlements d'administration publique*, n<sup>o</sup> 29.

262. Vincent Le Grand, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République...*, *op. cit.*, p. 366, qui distingue « délégation législative » et « délégation de matière ».

publique leur nature juridique initiale d'acte réglementaire<sup>263</sup>. Le Conseil d'État quant à lui, déjà fort diminué dans son rôle législatif<sup>264</sup>, continuait d'être associé, aux côtés de l'administration, à la préparation d'actes désormais constitutionnellement inoffensifs. Pour autant, le problème de la délégation législative devait se poser ailleurs, avec les décrets-lois.

## b) Le service d'Architecture prépare les décrets-lois

Si les règlements d'administration publique avaient pour fonction de compléter la loi, les décrets-lois tendaient, quant à eux, à s'y substituer. À plusieurs reprises, durant l'entre-deux-guerres, le pouvoir exécutif a été habilité par des lois de pleins pouvoirs, à prendre, pour une période limitée, des décrets ayant force législative. Avant 1914, la pratique avait donné le nom de décret-loi à ces mesures de caractère législatif<sup>265</sup>. Les circonstances exceptionnelles liées à la Première Guerre mondiale allaient, en quelque sorte, roder cette forme de délégation législative<sup>266</sup>, dont l'exécutif tira pleinement profit par la suite. Indéniablement, la Première Guerre mondiale contribua de façon importante au renforcement de l'exécutif, faisant découvrir « à la représentation politique l'immense pouvoir des bureaux »<sup>267</sup>. De 1924 à 1939, afin de lutter contre les crises économiques et financières qui se succédaient, le Parlement, qui ne voulait

263. Pour une synthèse de ces questions, voir J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 200-202.

264. Sur cette question, voir *Le Conseil d'État. Son histoire...*, *op. cit.*

265. Durant le XIX<sup>e</sup> siècle le pouvoir exécutif a été investi, à plusieurs reprises, des prérogatives ordinairement réservées aux Chambres : du 24 fév. au 4 mai 1848, du 2 déc. 1851 au 29 mars 1852 et du 4 sept. 1870 au 12 fév. 1871. Voir L. Béquet, *Répertoire...*, *op. cit.*, t. 19, 1902, v<sup>o</sup> *Loi*, n<sup>o</sup> 5 ; R. Odent et M. Waline, *Répertoire de droit...*, *op. cit.*, t. 2, v<sup>o</sup> *Décret*, n<sup>o</sup> 126-129 ; J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 779, pour qui les décrets-lois constituent une « espèce amphibie » qui apparaît « à des époques anormales au point de vue constitutionnel, caractérisées par la confusion des pouvoirs ». La délégation législative existait également depuis plus longtemps en Angleterre (Julien Laferrrière, « La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement », *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 331-357, ici 333 sq.).

266. Joseph Barthélemy, « Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir législatif », *Revue politique et parlementaire*, 1917/1, p. 5-20. À propos de la notion de délégation législative en matière de décrets-lois, voir R. Odent et M. Waline, *Répertoire de droit...*, *op. cit.*, t. 2, v<sup>o</sup> *Décret*, n<sup>o</sup> 145 ; Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 21<sup>e</sup> éd., 2002, p. 298 ; Vincent Le Grand, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République...*, *op. cit.*, p. 346-351.

267. P. Legendre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 104. Pour une position plus nuancée, notamment quant à « l'abdication » parlementaire, voir Georges Ripert, *Le déclin du droit...*, *op. cit.*, p. 8-9 (« Le Parlement abdiqua sans crainte, car il tenait le Gouvernement sous son contrôle. »).

pas assumer la responsabilité de réformes impopulaires, vota les pleins pouvoirs à dix reprises <sup>268</sup>, chargeant l'exécutif de remédier à la situation. L'administration et les bureaux ne manquèrent pas de profiter de la multiplication de ces mandats. Ces lois d'occasion habilitaient le gouvernement à intervenir, pendant un délai déterminé, par décret approuvé en Conseil des ministres, sous réserve, le plus souvent, de leur ratification par les Chambres. Les décrets-lois entraient en application dès leur publication, mais ne conservaient leur validité que s'ils étaient déposés sur le bureau des Chambres avant une date précise. En cas de ratification, les décrets-lois prenaient valeur législative, sinon ils conservaient une valeur réglementaire <sup>269</sup>, s'exposant à la menace d'un recours en excès de pouvoir. Les décrets-lois étaient appréciés en fonction de leur conformité au but de l'habilitation. Il pouvait néanmoins arriver que l'autorité réglementaire soit tentée d'excéder la délégation et intervienne dans un domaine autre que celui fixé par la loi de pleins pouvoirs <sup>270</sup>. Un exemple tardif montre, au contraire, que l'administration des Beaux-Arts n'avait pas bénéficié d'une telle dérogation.

En mai 1937, les représentants qualifiés des groupements professionnels d'architectes préparent un texte visant à la réglementation de leur profession <sup>271</sup>. Six mois plus tard, ils remettent le document au ministre de l'Éducation Nationale. Les services concernés du ministre rédigent alors un projet de loi, en s'inspirant scrupuleusement du texte préparé par les architectes. Le projet est déposé le 17 mars 1938 sur le bureau de la Chambre, mais, deux semaines plus tard, la loi du 13 avril 1938 accorde les pleins pouvoirs au pouvoir exécutif <sup>272</sup>. L'administration des Beaux-Arts change alors de méthode et décide de modifier le projet de loi en décret-loi, afin d'accélérer son adoption :

---

268. Loi du 22 mars 1924, art. 1 ; Loi du 3 août 1926, art. 1, 2 et 13 ; Loi du 28 février 1934, art. 36, ministère Doumergue ; Loi du 6 juillet 1934, art. 13 ; Loi du 8 juin 1935, ministère Laval ; Loi du 30 juin 1937, ministère Chautemps ; Loi du 13 avril 1938, ministère Daladier ; Loi du 5 octobre 1938 ; Loi du 19 mars 1939 ; Loi du 8 décembre 1939. Voir R. Odent et M. Waline, *Répertoire de droit...*, *op. cit.*, t. 2, v<sup>o</sup> *Décret*, n<sup>o</sup> 133-143.

269. Pierre Pactet, *Institutions politiques...*, *op. cit.*, p. 297, n. 2.

270. C'est ce que remarque Gaston Jèze : « [...] on a constaté avec surprise que, le 30 octobre 1935, le gouvernement Laval a publié plus de 500 décrets-lois, portant tous, dans leurs visas, qu'ils avaient pour but la défense du franc. Beaucoup de ces décrets-lois n'avaient aucun lien avec le sort de la monnaie nationale. Par exemple, la réforme de la puissance paternelle a été faite par un décret-loi du 30 octobre 1935 » (« Le contrôle juridictionnel des décrets-lois », *R.D.P.*, 1937, p. 502).

271. Sur la législation relative à la profession d'architecte, voir *infra*.

272. D. P. 1938. IV. 217.

« La loi du 13 avril 1938, ayant accordée au Gouvernement des Pouvoirs spéciaux, le Ministre de l'Éducation Nationale, convaincu de l'intérêt national et du caractère d'urgence que présentait cette mesure législative, proposa de transformer le projet, en décret-loi, et à cet effet, soumit à la Présidence du Conseil un nouveau texte ne différant du premier que par des points de détail. »<sup>273</sup>

Toutefois la modification ne fut pas retenue :

« Mais cette proposition n'eut pas de suite ; la Présidence du Conseil ayant estimé que son objet ne rentrait pas dans le cadre des pouvoirs exceptionnels conférés au Gouvernement. »<sup>274</sup>

Décidée cependant à faire aboutir ses idées, la direction de l'Architecture remanie le projet de décret-loi. Elle en propose le texte à la présidence du Conseil dans les mêmes conditions de forme, à la faveur, cette fois-ci, de la loi de pleins pouvoirs du 8 décembre 1939<sup>275</sup>. Mais la proposition est à nouveau rejetée, la présidence estimant,

« [...] que cette mesure législative dépassait les pouvoirs exceptionnels donnés au Gouvernement par le Parlement, et suggéra de reprendre, auprès de celui-ci, l'instruction du projet déjà déposé, en essayant de le faire aboutir par la voie parlementaire, dans le plus bref délai possible. »<sup>276</sup>

L'administration des Beaux-Arts ne disposant certainement pas d'une capacité de contrainte suffisante pour peser sur les décisions du gouvernement, et la législation patrimoniale n'ayant pas de contenu suffisamment idéologique pour stimuler les doctrines politiques de l'époque<sup>277</sup>, assez peu de décrets-lois concernant les Beaux-Arts sont finalement adoptés durant l'entre-deux-guerres. C'est ce que les archives révèlent partiellement. Le 31 mai 1939, le directeur de Cabinet du ministre de l'Éducation Nationale fait ainsi savoir aux directeurs de ce ministère :

273. AP, 80/1/15 [Rapport sur la réglementation de la profession d'architecte, par Remaury (architecte). Le 21 août 1940. Passage souligné dans le texte.].

274. *Id.*

275. D. P. 1939. IV. 209.

276. AP, 80/1/15 [Rapport sur la réglementation de la profession d'architecte, par Remaury (architecte). Le 21 août 1940.].

277. Comme ce fut par exemple le cas pour le ministère Laval, en 1935, à l'égard de la puissance paternelle. Voir *supra*.

« [...] au cours du Conseil des Ministres qui s'est tenu le 27 Mai dernier, il a été décidé qu'un compte rendu précis sur l'exécution des divers décrets-lois pris dans chaque Ministère serait fourni dans les huit jours à M. le Président du Conseil, par chaque Ministre intéressé. » <sup>278</sup>

Il réclame ainsi, à chaque direction, un exposé détaillé sur la mise en application des décrets-lois concernant chaque service. Si la documentation ne fournit pas les renseignements pour tous les services, on sait, par exemple, « qu'il n'a été préparé aucun décret-loi concernant particulièrement le service des musées » <sup>279</sup>.

Pour autant, certains décrets-lois intéressants l'administration des Beaux-Arts ont vu le jour, comme celui du 30 octobre 1935, relatif à la réglementation en matière d'affichage publicitaire. La « lèpre publicitaire », telle que les fonctionnaires des Beaux-Arts nommaient l'affichage intempestif, menaçait continuellement les villes, les campagnes et les monuments, depuis que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse avait consacré la liberté d'afficher. Enrayer un tel fléau, supposait pour l'administration la plus concernée par ces problèmes esthétiques, de lutter contre une liberté fondamentale garantie par l'État. Jusqu'en 1935, la législation en vigueur était donc demeurée inefficace, malgré les sanctions pécuniaires prévues <sup>280</sup>. C'est alors que le législateur, afin de répondre à la crise inflationniste, autorise une nouvelle fois le gouvernement, par la loi du 8 juin 1935, « à prendre par Décret toutes dispositions ayant force de loi pour lutter contre la spéculation et défendre le franc » <sup>281</sup>. La direction de l'Architecture s'empresse de saisir cette occasion, pour préparer un projet plus sévère que les précédents <sup>282</sup> et tenter de le faire passer en décret-loi, afin d'esquiver les lenteurs de la voie parlementaire. En parallèle, la présidence du Conseil préparait, quant à elle, un texte plus consensuel dans le même domaine. Sans que les archives ne permettent de le confirmer complètement, on peut attribuer la quasi-paternité du projet de décret issu des Beaux-Arts à Paul Verdier <sup>283</sup>. Il

278. AN, F<sup>21</sup> 4716-1 [Note du 31 mai 1939].

279. AN, F<sup>21</sup> 4716-1 [Note manuscrite du chef du bureau du Personnel et de la Comptabilité du ministère de l'Éducation Nationale et des Beaux-Arts, Allirol. Le 6 juin 1939].

280. À propos de la législation en matière d'affichage, voir *infra*.

281. D. P. 1935. IV. 177.

282. Ce projet reproduisait, sans grande modification un projet de loi précédemment préparé par le Ministre de l'Éducation Nationale et déposé sur le bureau du Sénat le 21 juin 1935.

283. Un certain nombre d'annotations manuscrites vont dans ce sens. Ainsi AP, 80/1/29, v. fol. 119-125. Comme cela avait été le cas lors de l'élaboration des règlements

semble, également, être l'auteur du rapport remis au président de la République, visant à obtenir l'autorisation de prendre par décret-loi les mesures nécessaires <sup>284</sup>. Mais l'objet initial du projet de décret-loi ne risquait-il pas d'excéder le cadre des pouvoirs spéciaux conférés au Gouvernement et ainsi de se heurter, comme cela avait été précédemment le cas, au rejet de l'approbation présidentielle ? En début de rapport, la présentation de l'objectif poursuivi par le projet de décret, semblait assez peu conciliable avec le cadre défini par l'habilitation :

« La publicité a pris, depuis quelques années, un développement dont on connaît l'ampleur et les vices. L'efficacité de son action sur les masses, l'utilisation toujours plus large de ses méthodes ont précipités ses progrès, étendu son domaine, accentué son indiscrétion, affiches et panneaux réclames foisonnent en ville et hors ville, le long des voies ferrées et des routes, déployant leurs rectangles bariolés sur les murs ou les haussent en plein champ, marquent trop souvent, semble-t-il, leur prédilection pour les lieux où leur présence constitue une gêne, un écran, voire un défi. Des protestations se sont fait connaître. Le législateur s'est ému. Des mesures fragmentaires ont été prises : elles n'ont pu jusqu'à présent porter remède au mal [...] Nous nous trouvons, ainsi, en présence d'un appareil législatif important certes, mais incomplet, sa lecture jointe à quelques promenades sur nos côtes ou quelques voyages le prouve éloquemment. Les efforts entrepris par le Gouvernement pour améliorer nos itinéraires routiers et donner aux touristes français et étrangers, usagers de nos moyens de transports, chemins de fer, automobiles, etc... les plus larges facilités pour connaître et aimer tous les aspects de notre pays, demeurerait vains si ceux-ci n'étaient pas défendus contre la "lèpre des publicités et des affichages intempestifs que les Chambres Syndicales intéressées sont elles-mêmes unanimes à réprover. » <sup>285</sup>

On le voit, le but poursuivi paraissait incompatible avec la lutte contre la spéculation et la défense du franc. Cependant, une astuce rhétorique a consisté à achever le rapport par un paragraphe suggérant la conformité avec les termes de la loi d'habilitation, emportant ainsi l'adhésion de la présidence du Conseil :

« Au moment où tous les pays s'efforcent de perfectionner leur équipement économique et où les efforts pour améliorer l'outillage

---

d'administration publique, la préparation du projet définitif a également été suivie par les ministères des Travaux Publics, de l'Intérieur et des Finances.

284. AP, 80/1/29, v. fol. 114-118 [Rapport au président de la République. Octobre 1935].

285. *Id.*

national sont partout à l'honneur, la protection des monuments et des paysages ne tend pas seulement à sauvegarder le véritable visage de la France ; elle constitue la défense de trésors essentiellement productifs puisqu'ils attirent et retiennent les touristes sur notre sol. Notre projet répond donc à des préoccupations à la fois permanentes et singulièrement opportunes dans les temps présents. »<sup>286</sup>

L'approbation présidentielle obtenue par Paul Verdier ne présageait cependant pas de la décision du Conseil des Ministres. En effet, des deux textes soumis au Conseil, seul celui de la Présidence eut finalement la préférence. Si le projet était moins ambitieux aux yeux de l'administration des Beaux-Arts, celle-ci collabora tout de même à la rédaction du texte définitif. Le décret-loi sur la publicité par affichage fut donc adopté le 30 octobre 1935 et complété par un règlement d'administration publique préparé par la Commission Maringer, ainsi que le prévoyait l'art. 8 du décret<sup>287</sup>.

La redondance réglementaire paraît ici incarner à elle seule l'affaîsissement législatif qui sévit à l'époque. Dans le même sens, la longévité de la Commission Maringer, toujours compétente en matière de préparation des règlements d'administration publique, laisse supposer que les fonctionnaires des Beaux-Arts qui y siégeaient, avaient pu créer des dispositions nouvelles, dans le silence du décret-loi. Ils pouvaient ainsi contrôler l'application du décret, dépassant alors le semi-échec du rejet de leur propre texte par le Conseil des Ministres.

Depuis son adoption le 30 octobre, l'application du décret n'avait posé aucun problème majeur. Mais à la fin de l'année, Léon Porte, le président de la Chambre syndicale de l'affichage, fit connaître ses inquiétudes au ministre de l'Éducation Nationale, Jean Zay, à propos d'un additif au décret-loi paru au Journal Officiel le 10 novembre 1935<sup>288</sup>. Il en contestait la valeur légale et signalait au ministre qu'un recours pour excès de pouvoir avait été « introduit dans les délais voulus auprès du Conseil d'État »<sup>289</sup>. Léon Porte demandait au ministre de surseoir à l'application des mesures préconisées, en attendant la décision du Conseil d'État. Selon le président de la Chambre

286. *Id.*

287. Règlement d'administration publique du 8 octobre 1936, rendu en vertu de l'article 8 du décret-loi du 30 octobre 1935. À propos de la Commission Maringer, voir *supra*. Les archives ne livrent pas d'autres informations sur la préparation du règlement.

288. *J.O.R.F.*, 10 Novembre 1935, p. 12002.

289. AP, 80/1/29, v. fol. 129 [Lettre de Léon Porte au ministre de l'Éducation nationale, s.d.].



Syndicale, l'additif modifiait complètement le sens et la portée du décret-loi du 30 octobre et menaçait le commerce de la publicité par affichage. Il rappelait ainsi, dans une de ses lettres, les conditions dans lesquelles le décret-loi du 30 octobre avait été rendu, et comment la Chambre Syndicale avait donné son accord :

« Quelques jours avant que le décret ne fut pris en Conseil des Ministres, exactement le Mercredi 25 Octobre, à 11 heures du matin, nous nous trouvions en délégation <sup>290</sup> chez le Ministre des Travaux Publics qui était alors M. Laurent Eynac, lequel nous a très aimablement donné connaissance du projet de décret-loi [...] Au cours de cet entretien, le Ministre nous donna lecture du projet de décret-loi auquel nous fîmes les uns ou les autres quelques observations. Il en fut d'ailleurs tenu compte partiellement. C'est ainsi, par exemple, que l'on supprima la définition de l'agglomération qui était contenue dans le projet et que cette définition fut renvoyée à la Commission chargée d'élaborer le règlement d'administration publique <sup>291</sup>. C'est ce décret sur lequel les différents Ministères avaient donné leur accord (Beaux-Arts, Intérieur, Travaux Publics, Finances) qui, nous dit M. Laurent-Eynac, devait être soumis au Conseil des Ministres le lendemain ou le surlendemain puisqu'il devait paraître avant le 31 Octobre, date fatale de l'Expiration des pouvoirs dictatoriaux du Gouvernement de M. Laval. Le 30 Octobre, parut au journal Officiel un décret-loi qui était exactement la reproduction de celui dont M. Laurent-Eynac nous avait communiqué le texte auquel on avait apporté une modification demandée par nous [...] J'ajoute que M. Laurent-Eynac nous avait déclaré tenir ce texte du Ministère des Beaux Arts. Le Ministère des Finances l'avait également reçu de la même source, et c'est dans le cabinet du Chef de bureau de la Direction des Beaux-Arts que nous avons délibéré au sujet de la définition de l'agglomération, ainsi que du délai d'application du décret. » <sup>292</sup>

À partir de là, le président de la Chambre syndicale de l'affichage soutenait la nullité de l'additif, qui aurait d'ailleurs été édicté après expiration du délai d'habilitation :

« L'additif du 10 Novembre est sorti on ne sait d'où ; personne n'en avait eu connaissance. Or, tandis que le décret d'Octobre a bien réelle-

290. Étaient présents : le Président de la Chambre Syndicale de l'Affichage, le Président de la Chambre Syndicale de la Publicité Routière, le Représentant de la Chambre Syndicale des Entrepreneurs d'Affichage, M. Cointreau, Député du Maine-et-Loire, M. Fougère, ancien député de la Loire, M. Prats vice-président du Syndicat des Annonceurs de l'alimentation.

291. Il s'agit de la Commission Maringer.

292. AP, 80/1/29, v. fol. 129-132 [Lettre de Léon Porte au ministre de l'Éducation nationale, s.d.].

ment pour objet de protéger l'esthétique des stations touristiques et des sites contre les abus de l'affichage, en donnant tous les pouvoirs aux commissions compétentes, l'additif de Novembre est la négation complète de cette préoccupation esthétique, puisqu'il met entre les mains des Préfets un pouvoir discrétionnaire qui peut avoir comme résultat la suppression complète, dans toute la France, de toute publicité par affiches et la ruine d'une industrie qui fait vivre des milliers d'ouvriers. L'additif de Novembre est, en réalité, un nouveau décret puisqu'il bouleverse toute l'économie du premier. »<sup>293</sup>

Le 31 mars 1936, le président de la 4<sup>e</sup> sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État demandait alors à Jean Zay<sup>294</sup> de lui faire connaître ses observations concernant le pourvoi de la Chambre syndicale. La réponse du récent ministre, le 18 août 1936, n'aura certainement pas manqué d'étonner Léon Porte et ses collègues, voire le Conseil d'État :

« Deux projets de décrets-lois avaient été préparés pour protéger les Monuments Historiques et les paysages contre les abus de l'affichage, l'un par l'Administration des Beaux-Arts, l'autre par la Présidence du Conseil [...] Les deux textes furent soumis au Conseil des Ministres qui donna la préférence à celui de la Présidence du Conseil. Mais par suite d'une erreur du secrétariat chargé de l'expédition et de la publication des décrets-lois, ce fut le texte de l'Administration des Beaux-Arts qui fut transmis pour publication au Journal Officiel et qui fut publié le 31 Octobre 1935. Lorsqu'on s'aperçut de l'erreur il fallut la réparer et faire insérer à cet effet un rectificatif au Journal Officiel – comme d'ailleurs pour beaucoup d'autres décrets-lois signés le 30 Octobre 1935<sup>295</sup>. Le simple énoncé de ces circonstances démontre que, contrairement à l'assertion produite dans le pourvoi, les dispositions attaquées réunissent toutes les conditions nécessaires pour avoir force obligatoire et notamment qu'elles ont été édictées dans les limites de la délégation temporaire conférée au Gouvernement par la loi du 8 juin 1935, à un moment où le pouvoir résultant de cette délégation n'avait pas pris fin. »<sup>296</sup>

293. *Ibid.*

294. À cette date, Jean Zay est encore sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil. Il sera ministre de l'Éducation Nationale et des Beaux-Arts du 4 juin 1936 au 10 septembre 1939.

295. Georges Ripert s'est également ému du grand désordre institutionnel de l'année 1935 : « Des trains de décrets-lois étaient lancés le même jour, de telle sorte qu'on ne peut même pas reconnaître le texte à sa date. Il eût été facile de bien rédiger les textes ; personne n'en eut le souci. Il faut dater de 1935 le début du désordre juridique » (*Le déclin du droit...*, *op. cit.*, p. 9).

296. AP, 80/1/29, v. fol. 133-134 [Lettre du ministre de l'Éducation Nationale au président de la 4<sup>e</sup> sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État, le 18 août 1936].

Finalement, le Conseil d'État n'annula pas l'additif, rejetant le pourvoi de la Chambre syndicale de l'affichage et retenant les arguments de Jean Zay.

Durant l'entre-deux-guerres la direction des Beaux-Arts n'a certainement pas été l'administration qui a produit le plus de décrets-lois. Les exemples manquent donc pour tirer des conclusions définitives quant à la participation et à l'influence des bureaux dans la confection de ce type d'acte. Par ailleurs, un certain nombre de filtres ont pu freiner le recours aux décrets-lois, comme cela a été dit : 1. l'encadrement de l'étendue de la délégation (compétence *ratione materiae*) ; 2. le contrôle, par le président du Conseil, de la conformité entre le but poursuivi par le décret-loi et celui de l'habilitation ; 3. l'approbation nécessaire du Conseil des ministres au projet de décret ; 4. enfin, la ratification par les Chambres <sup>297</sup>. Pour autant, l'administration avait intérêt à proposer d'agir par décret-loi : d'une part à cause de la lenteur du processus parlementaire qui retardait l'application des mesures souhaitées et d'autre part parce que les bureaux contrôlaient certainement la préparation des projets de décrets-lois et rédigeaient les rapports explicatifs remis au président du Conseil. Ces actes permettaient à l'administration de contrôler l'ensemble de la chaîne, de la confection à l'application en passant par l'adoption gouvernementale accélérée, sans que ne plane d'ambiguïté sur son origine réglementaire.

\*  
\* \*

Depuis le gouvernement de guerre, l'équilibre parlementaire avait été perturbé, habituant peu à peu l'exécutif à agir par la voie réglementaire sur délégation du Parlement. Quant au phénomène d'abaissement de la loi, il renforçait de son côté le développement des actes réglementaires. Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, le législateur avait été effectivement rapidement concurrencé par les techniciens et, comme les cas étudiés précédemment le montrent, les projets de lois, les décrets-lois et les règlements d'administration publique tendaient à être préparés par les bureaux.

297. Cela étant, Marcel Morabito remarque qu'à la fin de la III<sup>e</sup> République ces impératifs se dégradent : « [...] sur ces points, les exigences républicaines finissent aussi par céder. La formule de la délégation, rigoureuse lors des premières habilitations, se relâche à partir de 1934. L'objet n'en est plus précisément défini. Le Parlement se contente d'assigner un but général à atteindre. Si bien que, dans ce cadre de plus en plus souple, le gouvernement possède une entière liberté dans le choix des matières à traiter. Quant à la ratification législative, elle demeure théorique, les décrets-lois s'appliquant donc en tant que tels » (*Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 2004, 8<sup>e</sup> éd., p. 347).

En 1946, le magistrat au ministère de la Justice, André Sauvageot, insiste ainsi sur le haut niveau d'empiètement des bureaux dans le domaine législatif, à la fin de la III<sup>e</sup> République :

« Les lois de 1875 [...] n'avaient pas prévu ce recours à l'exécutif pour l'accomplissement d'une besogne essentiellement législative ; d'abord toléré à contre-cœur, il fut finalement accepté, sinon souhaité, comme la seule solution réaliste ; mais n'était-ce pas donner la preuve qu'en face de tâches complexes, délicates, et exigeant des solutions urgentes, l'organisme le plus qualifié était celui qui disposait de la souplesse, de la rapidité, de l'efficacité ; or, le Gouvernement – Alain dirait “les bureaux – prétend à ces qualités plus que le Parlement. Ainsi, sous l'impérieuse pression des nécessités, s'était opérée une véritable transposition de compétence : à la veille de la guerre, la III<sup>e</sup> République offrait le spectacle paradoxal d'un prétendu régime parlementaire, dans lequel les élus administraient sans responsabilité, cependant que l'exécutif, muni des pleins pouvoirs, faisait les lois. »<sup>298</sup>

Pour autant, la façade d'un Parlement souverain continuait d'être maintenue, comme l'exigeait la tradition républicaine et le gouvernement du Front Populaire disposait de la légitimité pour réagir. Toutefois, il ne réforma pas les institutions et laissa « en héritage des instruments et des conceptions (réhabilitation du domaine réglementaire face au domaine de la loi, personnalisation de la présidence du Conseil) qui, interprétés dans un autre sens politique, au lieu de résoudre le conflit latent entre Parlement et gouvernement, pouvaient contribuer à l'aggraver »<sup>299</sup>.

L'abdication du pouvoir législatif fut ainsi solennellement proclamée le 10 juillet 40, faisant sortir les bureaux de leur semi-clandestinité constitutionnelle en matière de confection des lois.

## II. La production de la législation patrimoniale, 1940-1944. L'apogée des bureaux

La pratique répétée des pleins pouvoirs et la généralisation des décrets-lois durant la III<sup>e</sup> République ont contribué à l'abdication de

298. André Sauvageot, « Dévaluation de la loi », art. cité, p. 29-38 et 112-123, ici 113. Dans le même sens, voir J. Rivéro, « L'évolution du pouvoir. Hypertrophie et décadence », art. cité.

299. Nicolas Rousselier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 109-126, ici 124.

la fonction législative par les Chambres et au renforcement de l'exécutif. René Pleven définissait cette époque comme « le Bas-Empire de la République »<sup>300</sup>. Par la suite, la déliquescence de la III<sup>e</sup> République finissante et la défaite militaire française ont aggravé sensiblement la situation, ouvrant ainsi la voie à l'autoritarisme<sup>301</sup>. Dès l'été 1940, la loi constitutionnelle du 10 juillet conduit le Parlement à renoncer à exercer le pouvoir constituant, en faveur du gouvernement formé le 16 juin 1940 sous la direction du maréchal Pétain. Mais le coup de grâce est définitivement porté à l'institution parlementaire par l'Acte constitutionnel n<sup>o</sup> 2, du 11 juillet 1940, qui accorde au chef de l'État l'exercice du pouvoir législatif en Conseil des ministres<sup>302</sup>. André Sauvageot remarque ainsi que « dans la théorie de la Révolution Nationale, la loi abdique toute prétention d'être l'expression de la volonté générale ; sa justification n'est plus l'accord de la Nation, mais l'obéissance au chef ; délivrée de tout contrôle effectif d'une représentation authentique du pays, la loi, véritablement, peut tout faire... »<sup>303</sup>.

La loi peut d'autant tout faire que le contrôle du Conseil d'État est très limité en la matière et ce, en dépit des intentions pieuses prévues par la loi du 18 décembre 1940. À peine dix pour cents des lois promulguées pendant la période seront ainsi soumises à l'examen de la haute juridiction<sup>304</sup>. La puissance administrative n'aurait certainement pas supporté que le contrôle du Conseil d'État se substitue au contrôle parlementaire, dont elle venait de faire l'économie. Dans la même logique, il est très peu fait appel au Conseil d'État lors de la préparation et de la rédaction des textes, comme le prévoyait l'article 19 de la loi du 18 décembre<sup>305</sup>. Le Garde des Sceaux regretta à l'époque cette inapplication de la loi, mais la documentation montre

300. Cité dans Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 2002, 7<sup>e</sup> éd., p. 404.

301. À propos des vices du régime ancien, voir Georges Burdeau, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1942, p. 150 sq. ; Julien Laferrrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Domat-Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1947, p. 825 sq. ; Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France...*, *op. cit.*, p. 329 sq.

302. L'acte dispose que le chef de l'État français, « [...] exerce le pouvoir législatif, en Conseil des ministres : 1<sup>o</sup> jusqu'à la formation de nouvelles Assemblées ; 2<sup>o</sup> après cette formation, en cas de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans la même forme. Dans les mêmes circonstances, il peut édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal » (Acte constitutionnel n<sup>o</sup> 2, 11 juillet 1940). Sur ce point v. Roger Bonnard, *Précis de droit public*, Paris, Sirey, 1944, 6<sup>e</sup> éd., p. 127 sq.

303. André Sauvageot, « Dévaluation de la loi », art. cité, p. 29-38 et 112-123, ici 115.

304. *Le Conseil d'État. Son histoire...*, *op. cit.*, p. 807.

305. *Ibid.*

que les administrations s'étaient, de fait, emparées de cette prérogative.

Henri Capitant rappellera plus tard cette annexion bureaucratique de la fonction législative, lors du débat d'août 1948 sur l'extension du pouvoir réglementaire :

« En renonçant à légiférer lui-même – ce qui est [...] sa prérogative première –, à qui le Parlement laissait-il ce soin ? Au gouvernement, en apparence, mais en réalité aux bureaux, à la bureaucratie, à la technocratie, à cette même technocratie qui a triomphé au lendemain de 1940 et qui a puisé ses ministres, en si grand nombre, parmi les grands directeurs de l'époque des décrets-lois. »<sup>306</sup>

En effet, loin de bouleverser l'organisation administrative constituée sous la III<sup>e</sup> République, le changement de régime prit soin de la consolider et partiellement de la conserver. L'administration des Beaux-Arts, et plus particulièrement la direction des services d'Architecture, va tirer parti de cette continuité des hommes pour la réalisation de sa doctrine patrimoniale (A). Les circonstances institutionnelles contribuent également à désinhiber les bureaux, qui s'engouffrent dans l'espace laissé vacant par le Parlement remercié. Les réformes en gestation depuis le début du siècle, celles là mêmes qui n'ont pas pu aboutir en régime parlementaire, peuvent désormais passer dans le ressort des « bureaux législateurs » (B).

### *Continuités*

Avec l'installation du régime de Vichy, la direction des services d'Architecture ne connaît pas de bouleversement majeur, tant dans sa structure (1) que dans la doctrine poursuivie lors de la III<sup>e</sup> République (2).

#### **1. Continuité administrative. Les chevilles ouvrières**

La rupture constitutionnelle ne transforme pas fondamentalement l'organigramme de l'administration des Beaux-Arts<sup>307</sup>. Si au sommet des têtes tombent – Georges Huisman pour des raisons politiques, Paul Léon pour des raisons raciales – les effectifs dans les services sont maintenus pour la plupart. F. Burdeau rappelle qu'il est « toujours aussi légitime d'opposer à l'extrême discontinuité constitutionnelle et gouvernementale la forte continuité de l'Administra-

306. Cité dans Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France...*, *op. cit.*, p. 404.

307. Voir l'annexe 1.

tion »<sup>308</sup>. Pour le nouveau régime, le maintien des anciens fonctionnaires est nécessaire, il assure la continuité et l'action de l'État. Quant aux fonctionnaires eux-mêmes, leur stabilité exprime certes le souci de continuer à servir l'État<sup>309</sup>, mais tout autant de conserver une sécurité matérielle vitale. Pascal Ory constate ainsi que « l'absence de solution de continuité légale maintient en place la plupart des sous-directeurs, directeurs-adjoints ou chefs de bureau. Qu'il s'agisse là d'un type de fonction où la part de décision est loin d'être nulle se prouve aisément, et l'on sait ou devine par ailleurs que plusieurs noms qui vont se retrouver aux leviers de commande de la Rue Saint Dominique après-guerre ont traversé sans vrais dommages toute la période de Vichy [...] »<sup>310</sup>. Le personnel administratif des services d'Architecture a donc pu s'abstraire du contexte politique<sup>311</sup>, notamment en raison d'un projet patrimonial relativement neutre politiquement, même si les récupérations idéologiques par le régime restaient possibles. On retrouve ainsi des fonctionnaires comme Paul Verdier et Jean Verrier, inspecteurs généraux des Monuments Historiques et véritable mémoire vivante du service. La documentation révèle qu'ils ont participé à la préparation de la quasi-totalité des lois patrimoniales promulguées de 1940 à 1944<sup>312</sup>, forts de leur parfaite connaissance des dossiers et de leur maîtrise du droit en vigueur. À cette permanence des hommes, le régime de Vichy ne semble pas avoir vu, par ailleurs, de contradiction majeure dans la reprise d'un programme patrimonial largement hérité de la III<sup>e</sup> République. C'est le secrétaire général Louis Hautecœur qui aura en charge sa mise en œuvre.

## 2. *Continuité idéologique. L'action du secrétaire général*

Diplômé de l'École Normale Supérieure en août 1908 et reçu premier de l'agrégation d'histoire la même année à l'âge de 24 ans,

308. F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 258.

309. « Évoquant en 1990 ses années de guerre, un ancien rédacteur de la direction du budget se représentait, avec ses collègues, comme "tous solidaires de [leur] devoir de conserver l'État français dans son administration jusqu'à ce qu'il recouvre la liberté". Énoncé banal, au point d'en être devenu idéal-typique d'une philosophie réduite à un principe unique : continuer à servir l'État, quelles qu'en soient la forme et la finalité, au nom de l'intérêt général et du sens de l'État » (Marc-Olivier Baruch, « Vichy, les fonctionnaires et la République », *Serviteurs de l'État*, *op. cit.*, p. 523-538, ici 538).

310. Pascal Ory, « La politique culturelle de Vichy : ruptures et continuités », *La vie culturelle sous Vichy*, Jean Pierre Rioux (dir.), Paris, éd. Complexe, 1990, p. 225-238, ici 231.

311. Caroline Poulain, « Un exemple de la continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des Monuments Historiques », *Pour une histoire des politiques du patrimoine...*, *op. cit.*, p. 335-349, ici 341 et 349.

312. Voir *infra*.

Louis Hauteœur (1884-1973) intègre ensuite l'École française de Rome d'où il sort diplômé en juillet 1910<sup>313</sup>. De retour en France, il enseigne en lycée jusqu'en 1919, puis à la faculté des Lettres de Laon d'octobre 1919 à septembre 1923. Mais l'architecture et les beaux-arts sont sa grande passion<sup>314</sup>. Il devient alors conservateur adjoint des Musées Nationaux de septembre 1923 à avril 1929, puis conservateur en titre d'avril 1929 à août 1940. Durant cette période, il enseigne l'histoire de l'architecture à l'École du Louvre d'octobre 1923 à août 1940 et à l'École des Beaux-Arts de février 1925 à août 1940. Sous le gouvernement Poincaré, promu directeur général des Beaux-Arts en Égypte jusqu'en 1930, il fait ses premières armes d'administrateur-législateur<sup>315</sup>, après quoi, de retour en France, il accepte la direction générale du Musée du Luxembourg.

Sa carrière administrative sous le régime de Vichy débute en juillet 1940, au moment où le ministre Émile Mireaux<sup>316</sup> le nomme, à titre provisoire, directeur général des Beaux-Arts, avant de le confirmer à ce poste le 9 août 1940<sup>317</sup>. Il conserve ce titre jusqu'au 23 mars 1941, date de la transformation de la fonction de directeur général en celle de secrétaire général des Beaux-Arts<sup>318</sup>, fonction qu'il ne quit-

313. Sur Louis Hauteœur. Sources : AN, F<sup>17</sup> 25135 et 23165 [Dossier de carrière Louis Hauteœur] ; AN, F 21 3978 [Archives G. Huisman et L. Hauteœur] ; AN F<sup>17</sup> 13368 [doctrine] ; AN, F<sup>21</sup> 8085-8101 [papiers Louis Hauteœur. Voir aussi : J. Irigoien et C. Obut, *Inventaire des papiers de Louis Hauteœur*, 1995, Paris, 7 p.] ; AP, 80/1/7 [doctrine] ; Bibliothèque de l'Institut, Ms 6910, fol. 205 à 232 [papiers Hauteœur] et Mss. 6861-7017 [papiers et correspondance, Académie des Beaux-Arts.]. Études : Caroline Poulain, *L'action de Louis Hauteœur au secrétariat général des Beaux-Arts (1940-1944). La permanence des Beaux-Arts dans la fracture de Vichy*, Thèse Éc. Chartes, Paris, École des Chartes, 2001 ; Caroline Poulain, « Louis Hauteœur et Vichy : pensée et action politiques d'un historien de l'architecture », *Livraisons d'histoire de l'architecture*, n° 3, *Histoire du patrimoine*, 1<sup>er</sup> sem. 2002, p. 103-111 ; *Louis Hauteœur et la tradition classique*, Paris, INHA, 2008 ; Antonio Brucculeri, *L'architecture classique en France et l'approche historique de Louis Hauteœur : sources méthodes et action publique*, Thèse architecture, J.-L. Cohen et D. Calabi (dir.), Paris VIII, 2002 ; du même, *Louis Hauteœur et l'architecture classique en France : du dessein historique à l'action publique*, Paris, Picard, 2007 ; nombreux éléments également dans ses mémoires, Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir*, Paris, 1948.

314. Il rédigera une imposante œuvre d'historien et d'historien de l'art. À titre d'exemple voir sa monumentale *Histoire de l'architecture classique en France* (1943-1957).

315. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France...*, *op. cit.*, p. 22.

316. Émile Mireaux est ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du 12 juillet 1940 au 6 septembre 1940.

317. Louis Hauteœur se souvient des précaires conditions de travail qui étaient les siennes, lors de sa prise de fonction : « Il n'était pas brillant l'hôtel des Beaux-Arts ! Mon bureau était une petite chambre où je recevais les visiteurs entre le lit et un bidet. Je fis enlever le premier, recouvrir le second d'une couverture pudique et me mis au travail » (*Id.*, p. 20).

318. La création de *secrétaires généraux* devait favoriser la coordination sur la totalité ou une fraction des activités d'un ministère. Voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 167 et 281.



tera qu'au moment de sa révocation par les Allemands en mars 1943<sup>319</sup>. Si les fonctionnaires ordinaires de l'administration ont pu traverser sans heurt la rupture constitutionnelle, les hauts fonctionnaires comme les directeurs d'administration ont été renouvelés dans leur quasi-intégralité. Louis Hauteœur réunit ainsi toutes les qualités pour remplacer Georges Huisman qui, trop identifié au Front Populaire, était devenu indésirable à la tête des Beaux-Arts. M.-O. Baruch note ainsi que, « par l'utilisation conjointe du droit (reconnu à tout gouvernement) de changer *ad nutum* préfets et directeurs d'administration centrale et de la loi qui, le 17 juillet 1940, autorisa le relèvement de fonctions des agents, les plus hauts niveaux de décision de la fonction publique avaient été renouvelés, à un degré différent selon les ministères. Ceux-ci avaient en outre été réorganisés dans le sens d'une plus forte hiérarchisation, notamment par la nomination systématique de secrétaires généraux choisis soit parmi les hommes politiques liés aux nouvelles équipes, soit parmi les techniciens ayant fait leurs preuves dans l'immédiat avant-guerre »<sup>320</sup>. Louis Hauteœur était de ceux là et a ainsi bénéficié de l'épuration vichyste lors du renouvellement des cadres administratif.

En dépit d'un certain apolitisme<sup>321</sup>, Louis Hauteœur subira toutefois l'humiliation de l'autre épuration, celle de la Libération, et sera mis d'office à la retraite le 16 février 1945 par René Capitant<sup>322</sup>, avant d'être réhabilité le 19 avril 1946. Il conservera de cette période une profonde amertume, dont ses mémoires se font l'écho. Il était en effet persuadé de servir une cause noble, la sauvegarde du patrimoine de la France, et ainsi de s'inscrire sans trahir, dans le sillage législatif de la III<sup>e</sup> République et de la doctrine patrimoniale des grands admi-

---

319. Date donnée dans ses états de service (AN, F<sup>17</sup> 25135). C. Poulain propose quant à elle, mars 1944 (« Louis Hauteœur et Vichy. Pensée et action politiques d'un historien de l'architecture », *art. cit.*, p. 103-111, ici 108).

320. Marc-Olivier Baruch, « Vichy, les fonctionnaires et la République », *art. cité*, p. 523-538, ici 530.

321. « La question politique ne se posait pas pour moi. Fonctionnaire, j'avais vu se succéder depuis plus de vingt ans des ministères de toutes couleurs. J'appartenais depuis plus de vingt ans à une administration dont j'étais l'un des doyens et dont j'avais gravi les échelons » (Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France...*, *op. cit.*, p. 20). Thèse soutenue par C. Poulain, tout en soulignant le maréchalisme de Hauteœur (« Louis Hauteœur et Vichy. Pensée et action politiques d'un historien de l'architecture », *art. cit.*, p. 103-111). *Contra* : Hilary Ballon, « *The History of Louis Hauteœur: Classical Architecture and Vichy Politics* », *The Education of the Architect: Historiography, Urbanism and the Growth of architectural Knowledge*, Cambridge, 1997, p. 217-237.

322. Arrêté du 16 février 1945 (AN, F<sup>17</sup> 25135).

énistrateurs qui l'avaient précédés, notamment P. Léon<sup>323</sup>. Si le Front Populaire a davantage soutenu la création artistique (direction G. Huisman), la droite a toujours quant à elle privilégié le patrimoine monumental (architecture, monuments, sites) – le passage de Paul Léon aux Beaux-Arts a ainsi lourdement pesé sur le programme esthétique de l'État durant l'entre-deux-guerres<sup>324</sup>. Dans son esprit, et fidèle à ses convictions tant politiques qu'esthétiques, Louis Hautecœur pensait poursuivre l'œuvre de P. Léon et d'une certaine III<sup>e</sup> République. Il semble ainsi avoir été obsédé par sa mission, qu'un attachement viscéral à la France, son patrimoine et son génie artistique lui commandaient de mener à bien, en dépit du contexte politique<sup>325</sup>. L'abondance de la production législative des Beaux-Arts de 1940 à 1943<sup>326</sup>, sa fidélité aux orientations républicaines initiales et, pour une large part, sa validation à la libération, tendent à prouver un certain apolitisme chez le secrétaire général. Autant d'éléments qui insistent sur l'influence de L. Hautecœur dans la création normative, ainsi que celle de bureaux qui avaient été pratiquement inchangés depuis le régime précédent. Pour Henry Rousso, ce « virus réformateur et organisateur est moins le résultat d'une volonté politique qui émanerait des plus hautes sphères de Vichy, que, d'une part, la revanche sur le terrain de l'administration qui se trouve de fait investie d'un pouvoir considérable (absence de tout contrôle parlementaire, éloignement de Vichy [...]) et, d'autre part, de l'activisme de certains fonctionnaires ou "technocrates" qui se trouvent tout d'un coup avoir carte blanche

---

323. Ainsi, se questionnant sur les rapports que devaient entretenir l'État et les Beaux-Arts, L. Hautecœur répondait : « [...] je crus opportun de me remémorer quelle avait été la politique suivie par tous mes prédécesseurs, surintendants, contrôleurs, directeurs généraux et aussi de me demander si, en droit, l'État devait et pouvait imposer une doctrine [...] » (Louis Hautecœur, *Les Beaux-Arts en France...*, *op. cit.*, p. 22). Sur la continuité culturelle de la III<sup>e</sup> République à Vichy, voir *La vie culturelle sous Vichy...*, *op. cit.*

324. La position très libérale de P. Léon est clairement exprimée dans ses mémoires (*Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 125). Elle peut se résumer ainsi : la protection du patrimoine monumental s'impose à la défense de la création artistique qui, elle, ne relève pas des attributions de l'État.

325. Les écrits de L. Hautecœur montrent la confusion chez lui entre sa mission et ses convictions. À titre d'exemple : « Derrière la façade sèche et rébarbative de ces textes administratifs sera protégée la beauté de notre France. La patrie, c'est bien, comme l'a dit Renan, une communauté de souvenirs et d'espérances, mais c'est aussi un patrimoine où nous nous reconnaissons : notre âme s'est modelée sur les paysages de notre France [...] » (« Défense de la Beauté française », texte dactylog., s.d., vers 1941, p. 29. Doc. conservé aux Arch. du Patri., 80/1/15).

326. On trouve à la bibliothèque du patrimoine un document sur l'activité des services d'Architecture de 1940 à 1944 : AP, 80/1/7.

([...] comme Louis Hauteœur [...]) »<sup>327</sup>. Jérôme Carcopino, parlant de L. Hauteœur, se disait ainsi « émerveillé, jusqu'à l'inquiétude, par la continuelle effervescence de ses idées, par le foisonnement de ses projets, par la fécondité d'une plume qui eût aisément rédigé une loi et deux décrets par jour »<sup>328</sup>. Sans le savoir, le secrétaire d'État des Beaux-Arts posait ici la question du pouvoir des bureaux dans la fabrication des lois, pendant le régime de Vichy.

### B. Les bureaux « législateurs »

Comme le remarque André Sauvageot après la Libération, « le régime institué par les actes constitutionnels de juillet 40 consacre paradoxalement la revanche de l'omnipotence de la loi »<sup>329</sup>. Quantitativement, en effet, on observe un recul massif des actes réglementaires, y compris les décrets-lois et règlements d'administration publique. Pour autant, le paradoxe n'est qu'apparent et la loi ne doit son omnipotence qu'à l'astucieuse conservation d'un terme emprunt de trop de sacralité et de noblesse pour que le régime nouveau s'en dispense. Derrière le voile terminologique c'est, en fait, une « législation administrative » qui se dissimule, celle-là même que G. Burdeau avait qualifiée de « réglementation bureaucratique »<sup>330</sup> et G. Ripert de « loi réglementaire »<sup>331</sup>. L'administration ayant semble-t-il horreur du vide, l'espace laissé libre par le retrait parlementaire est immédiatement colonisé par elle<sup>332</sup>. Cette fringale bureaucratique consacre le passage des « bureaux légisfacteurs » aux « bureaux législateurs » et, par extension, le glissement de la « loi parlementaire » vers la « loi bureaucratique ». Les bureaux se substituant au législateur, ils ne sont plus les simples légisfacteurs de la III<sup>e</sup> République mais bien, par une véritable prouesse institutionnelle, les nouveaux « porteurs de lois », en contradiction totale avec la mystique de la loi développée par les

327. Henri Rouso, « Vichy : politique, idéologie et culture », *La vie culturelle sous Vichy...*, *op. cit.*, p. 19-39, ici 27-28.

328. Jérôme Carcopino, *Souvenirs de sept ans (1937-1944)*, Paris, Flammarion, 1953, p. 292.

329. André Sauvageot, « Dévaluation de la loi », art. cité, p. 29-38 et 112-123, ici p. 114.

330. Georges Burdeau, « Le déclin de la loi », art. cité, p. 35-41, ici 36.

331. Georges Ripert, *Le déclin du droit...*, *op. cit.*, 70 sq. Pour un commentaire voir, Henri Batiffol, « Le déclin du droit. Examen critique », *Arch. philo. dr.*, 1963, p. 43-54, ici 47.

332. Pour F. Burdeau, « l'État devient le maître de tout » et, consubstantiellement, « la bureaucratie prolifère au centre comme à la périphérie » (*Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 112-113, v. aussi p. 152).

révolutionnaires. L'administration a désormais vocation à s'occuper de tout et l'extension du champ de compétence de l'État français inclut également, en toute logique, les Beaux-Arts. Le gouvernement de Vichy marque, en effet, un vif intérêt pour la valorisation du patrimoine national, déjà amorcé il est vrai durant l'entre-deux-guerres par la prise de conscience du déclin des sociétés rurales<sup>333</sup>. Une atmosphère institutionnelle propice permet donc à Louis Hautecœur et son administration de réaliser une œuvre législative conséquente.

La genèse des textes les plus significatifs pour cette étude a pu être reconstituée à l'aide des archives<sup>334</sup>. Ce travail fournit une démonstration assez concrète de l'exclusivisme bureaucratique en matière de confection des lois durant le régime de Vichy. Il renseigne également sur le rôle des experts (1), sur l'utilisation opportune de la nouvelle donne institutionnelle pour faire aboutir des lois depuis longtemps en gestation (2-3), sur l'hégémonisme du secrétaire général (4), sur l'autonomisme administratif (5), mais encore, en filigrane, sur le rôle limité du Conseil d'État ou sur la question de la validation des actes lors du rétablissement de la légalité républicaine.

## 1. L'intervention des experts, l'exemple de la loi sur les fouilles archéologiques

En dépit de la mise en place de ses premières institutions sous le Second Empire, l'archéologie en France connaît encore une situation catastrophique durant la III<sup>e</sup> République. Cette pratique reste le loisir raffiné d'amateurs éclairés et le privilège, jalousement gardé, des sociétés savantes. Cette petite notabilité cultivée, le plus souvent provinciale, compte des amitiés dans les cercles parlementaires, contribuant ainsi à freiner l'évolution législative tout au long de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle. Après les tentatives avortées de 1910<sup>335</sup>, le vide législatif persiste donc, et seule la loi du 31 décembre

333. Stéphanie Corcy-Debray, « Jérôme Carcopino et le patrimoine : une protection ambiguë », art. cité, p. 321-334, ici 325.

334. Il s'agit de la loi du 31 décembre 1940 sur la création de l'ordre des architectes, du 23 juin 1941 relative à l'exportation des objets d'art, du 27 septembre 1941 relative aux fouilles archéologiques, du 25 février 1943 relative à la protection des abords des Monuments Historiques et celle 13 avril 1943 relative à l'affichage publicitaire. Pour autant les lois des 12 juillet 1941 sur les destructions de guerre et du 10 août 1941 sur les musées n'ont pas été traitées faute d'archives suffisantes. Si l'on s'en tient toutefois au témoignage de L. Hautecœur, Paul Verdier « fut le principal artisan » de la loi du 12 juillet 1941. (*Les Beaux-Arts en France...*, *op. cit.*, p. 143).

335. Propositions de lois du sénateur Théodore Reinach, sous l'influence de son frère Salomon, conservateur en chef du musée de Saint-Germain-en-Laye, après que des

1913 apporte un embryon de protection, mais sans faire référence aux fouilles archéologiques. Il faut attendre le début des années 1930, pour que Paul Léon intervienne, sans néanmoins obtenir de résultats concrets. Là encore, un projet de loi soutenu par le directeur des Beaux-Arts, avait été rejeté par manque de crédits et de volonté politique<sup>336</sup>. Au moment de l'avènement du régime de Vichy, l'archéologie métropolitaine est donc toujours dépourvue de législation et manque cruellement de moyens et de personnel<sup>337</sup>.

Dès 1940, la nouvelle organisation institutionnelle permet d'achever une œuvre législative en gestation depuis de longues années. Volonté politique et revendication scientifique s'associent à la faveur des circonstances et prennent place au cœur du programme idéologique du gouvernement de Vichy et de son projet culturel<sup>338</sup>. L'action de Jérôme Carcopino, assisté du Secrétaire général des Beaux-Arts Louis Hautecœur, sera déterminante sur ces questions. Par sa formation initiale d'archéologue et d'historien, le secrétaire d'État connaît en effet parfaitement les faiblesses de l'organisation de l'archéologie scientifique en France<sup>339</sup>. Les archives montrent que les discussions sur la réglementation des fouilles archéologiques ont débuté assez tôt. Le 7 octobre 1940 déjà, Louis Hautecœur reçoit une

---

fouilles privées ont permis la découverte en Dordogne de deux squelettes du quaternaire et entraîné leur exportation en Allemagne. Voir Ève Gran-Aymerich, « Les politiques françaises de l'archéologie sous la III<sup>e</sup> République », *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, P. Poirrier et L. Vadelorge (dir.), Paris, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2003, p. 199-210, ici 206 et J. Paul-Boncour, *Art et démocratie*, Paris, 1912, p. 237 sq. L'échec des propositions de 1910 était dû autant, à l'opposition des archéologues amateurs, qu'au libéralisme, jugé excessif, des suggestions : atteintes portées à la souveraineté du droit de propriété individuelle (fouilles exécutées d'office par l'État sur les terrains ne lui appartenant pas) ; exercice d'un droit de regard par l'État sur les fouilles privées (déclaration préalable et droit de surveillance des fouilles) ; droit de revendication de l'État sur les objets découverts et droit de préemption sur les pièces destinées à l'exportation. Voir AP, 80/1/6, v. fol. 66 sq. [Rapport sur la réglementation des fouilles archéologiques en France, 30 avril 1941. Auteur anonyme.]. On retrouve ici, en substance, toute la problématique relative à la résistance sociale et politique aux atteintes portées contre l'exclusivisme et l'absolutisme du droit de propriété au début du xx<sup>e</sup> siècle (*infra*).

336. Ève Gran-Aymerich, « Les politiques françaises de l'archéologie sous la III<sup>e</sup> République », art. cité, p. 208 sq. Pour l'avis de P. Léon lui-même, voir *Du Palais-Royal...*, *op. cit.*, p. 148.

337. Sur les initiatives en matière de réglementation des fouilles archéologiques pendant la III<sup>e</sup> République voir, Ève Gran-Aymerich, « Les politiques françaises de l'archéologie sous la III<sup>e</sup> République », art. cité, p. 199-210 ; Stéphanie Corcy-Debray, « Jérôme Carcopino et le patrimoine : une protection ambiguë », *Pour une histoire des politiques...*, *op. cit.*, p. 321-334 ; Élisabeth Karlsgodt, « Le patrimoine artistique sous Vichy », *Pour une histoire des politiques...*, *op. cit.*, p. 301-320 ; Ève Gran-Aymerich, *Naissance de l'archéologie moderne 1798-1945*, Paris, CNRS, 1998.

338. Christian Faure, *Le projet culturel de Vichy...*, *op. cit.*

339. Stéphanie Corcy-Debray, « Jérôme Carcopino et le patrimoine : une protection ambiguë », art. cité, p. 321-334.

étude de Jean des Vallières, « en vue d'une renaissance régionale », dans laquelle ce dernier regrette « l'arbitraire et l'ignorance de tant de municipalités » pour le patrimoine provincial<sup>340</sup>. Il convoque alors, dans la rhétorique de l'époque, la « force spirituelle pour restaurer le sentiment de la petite patrie »<sup>341</sup>. L'administration devra parfois concilier des intérêts contradictoires en la matière, qui tendent à confondre programme intellectuel et projet politique<sup>342</sup>. Dans sa réponse à J. des Vallières, Louis Hauteœur observe donc une courtoise réserve et évite soigneusement toute prise de position politique, pour ne retenir que les propositions relatives à la réglementation des fouilles archéologiques. La lettre du Secrétaire général révèle ainsi qu'un « programme » de réglementation des fouilles est en attente :

« J'ai lu avec un très vif intérêt votre Étude en vue d'une renaissance régionale. Elle contient des idées fort justes spécialement sur les fouilles archéologiques. J'ai, à ce sujet, tout un programme que je compte pouvoir réaliser lorsque les circonstances le permettront. »<sup>343</sup>

Le style personnel employé par L. Hauteœur montre que Jérôme Carcopino n'a pas tenu un rôle totalement exclusif dans l'initiative de la loi. La documentation atteste la présence du Secrétaire général tout au long de la préparation du projet et confirme, par ailleurs, la participation des experts Albert Grenier<sup>344</sup> et Henri Breuil<sup>345</sup>. Dans ses mémoires, Louis Hauteœur semble néanmoins s'attribuer l'initiative de la loi et du recrutement des deux experts :

« Je demandais [...] à M. l'abbé Breuil et à M. Grenier, professeurs au Collège de France, de venir à Vichy et nous préparâmes un texte qui organisait le régime des fouilles et la surveillance des objets trouvés. Nous unîmes nos connaissances des législations italienne, égyptienne,

340. AP, 80/1/6, v. fol. 18-19 [Lettre de J. des Vallières à L. Hauteœur, le 7 oct. 1940.].

341. *Ibid.*

342. Ce fut par exemple le cas avec la récupération, par l'extrême droite, de mouvements initialement littéraires comme le Félibrige. Voir Philippe Martel, « Le Félibrige », *Les lieux de mémoire*, Pierre Nora (dir.), t. 3, Paris, Gallimard, 1997, p. 3515-3553.

343. AP, 80/1/6, v. fol. 17 [Lettre de L. Hauteœur à J. des Vallières, le 7 oct. 1940.].

344. Albert Grenier (22 avril 1878, Paris – 23 juin 1961, Paris), historien et archéologue. En 1940 il est professeur au Collège de France, titulaire de la chaire d'histoire des antiquités nationales. Directeur de l'École pratique des hautes études depuis 1937, il fonde la revue *Gallia* en 1943.

345. Henri Breuil, dit « l'abbé Breuil » (28 février 1877, Mortain – 14 août 1961, L'Isle-Adam). Préhistorien, professeur au Collège de France de 1928 à 1947, il est nommé membre de l'Institut de France en 1938.

tunisienne<sup>346</sup> en les adaptant aux usages de notre pays. Le nouveau ministre M. Carcopino, ne pouvait manquer de s'intéresser à la question ; il reprit notre texte [...] »<sup>347</sup>.

On sait toutefois qu'une longue amitié unissait J. Carcopino et A. Grenier<sup>348</sup> rappelant, de fait, que la législation en la matière est en partie l'œuvre de la communauté scientifique concernée par ces problèmes<sup>349</sup>.

Une lettre de L. Hauteœur au Comte Bégouën<sup>350</sup>, datée du 7 janvier 1941, confirme que le projet de loi était à l'étude dès l'hiver 1940 et que les travaux préparatoires avaient été confiés aux deux professeurs. La correspondance donne également un aperçu de la méthode utilisée, qui accueille avec bienveillance les idées nouvelles :

« J'ai longuement vu, il y a 15 jours, M. l'Abbé Breuil et M. Grenier. Nous projetons, en effet, une réglementation des fouilles. Je serais très heureux si vous vouliez bien m'envoyer votre article et vos suggestions à ce sujet. Si les communications avaient été plus faciles, nous aurions pu organiser une petite réunion, mais dans les circonstances actuelles, je suis forcé de recourir à la correspondance. Vos idées seront les bienvenues [...] »<sup>351</sup>.

Si Albert Grenier et l'Abbé Breuil ont largement contribué à la préparation de la loi du 27 septembre 1941, une note mentionne que leurs « suggestions » ont été, par la suite, « soumises au service d'Inspection générale des Monuments Historiques »<sup>352</sup>. On sait en effet

346. Ces législations étrangères présentaient, en effet, une nette modernité par rapport au régime français. Louis Hauteœur met ici à profit son expérience d'administrateur au Caire. On sait que les auteurs du projet se sont également inspirés de la législation italienne et des conclusions de la conférence internationale du Caire de 1937.

347. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France...*, *op. cit.*, p. 217.

348. Élisabeth Karlsgodt, « Le patrimoine artistique sous Vichy », art. cité, p. 301-320, ici 250.

349. Pour S. Corcy-Debray, les collègues de J. Carcopino, « Albert Grenier, Eugène Albertini, Raymond Lantier, auxquels le lient des solidarités d'âge, normaliennes, romaines ou universitaires, sont autant que lui et peut-être davantage, les initiateurs de la réforme » (« Jérôme Carcopino et le patrimoine : une protection ambiguë », art. cité, p. 321-334, ici 328).

350. Comte Henri Bégouën (20 novembre 1863, Châteauroux – 4 novembre 1951, Toulouse). Études de droit et de sciences politiques, journaliste, passionné d'archéologie. En 1921, il parvient à enseigner l'archéologie et devient le directeur du Museum d'histoire naturelle de Toulouse.

351. AP, 80/1/6, v. fol. 16 [Lettre de L. Hauteœur au Comte Bégouën, le 7 janv. 1941].

352. AP, 80/1/6, v. fol. 14 [Note sur la réglementation des fouilles archéologiques en France, s.d., auteur anonyme].

que c'est l'administration « qui a élaboré un avant-projet, accompagné d'un long rapport, réglant l'exécution des fouilles archéologiques en France »<sup>353</sup>, ce qui confirme les dires de L. Hauteœur. Le contenu de l'avant-projet de loi révèle combien l'absence de filtre parlementaire a permis à l'administration des Beaux-Arts d'innover sur des points de droit restés en suspend depuis les propositions de 1910. Le service de l'Inspection générale montre sa maîtrise de l'évolution des concepts juridiques, par exemple en adaptant le récent principe de la socialisation du droit de propriété à la législation patrimoniale. Jusqu'alors, et mises à part les avancées permises par la loi du 31 décembre 1913, le droit de propriété, fleuron des droits subjectifs ardemment protégés par la République, était demeuré inattaquable et avait durablement entravé les progrès de la recherche archéologique et les mesures de protection. Dorénavant, ainsi que l'auteur du rapport sur la réglementation des fouilles archéologiques le rappelle, l'administration croit toutefois « possible de faire subir de sérieuses atténuations à ce vieux principe de notre droit »<sup>354</sup> [...] »<sup>355</sup>. Les Beaux-Arts considèrent, en effet, que « l'évolution des idées en matière du droit de propriété semble aujourd'hui permettre de concevoir la possibilité d'un partage du produit des trouvailles »<sup>356</sup>. La remarque, ici, renvoie au concept de propriété-fonction sociale tel que forgé par Léon Duguit, qui avait décelé dans l'intérêt collectif une forme nouvelle de servitude empiétant sur l'exclusivisme du propriétaire et limitant ses droits<sup>357</sup>. Cette thèse pouvait donc être aisément adaptée à la réforme du régime des fouilles archéologiques. Dans ce sens, l'avant-projet conférerait logiquement « à l'État un droit éminent sur tout le produit des fouilles en stipulant que la répartition des objets sera faite par les soins de l'Administration »<sup>358</sup>.

353. *Ibid.* Les sources seules ne permettent pas de dire dans quelle mesure les professeurs Breuil et Grenier ont participé à la rédaction de l'avant-projet.

354. Il s'agit de l'art. 552 du Code civil qui dispose que : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous [...] Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il [le propriétaire] jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police » Il est aisé de comprendre en quoi cette disposition du Code nuisait aux intérêts de la science archéologique.

355. AP, 80/1/6, v. fol. 72 [Note sur La réglementation des fouilles archéologiques en France.].

356. *Ibid.*

357. Sur ce point, voir Anne-Marie Patault, *Introduction historique au droit des biens*, Paris, PUF, 1989, p. 261 sq et Jean-Louis Halpérin, *Histoire du droit des biens*, Paris, Economica, 2008, p. 226 sq et 303 sq.

358. *Ibid.*



À la faveur des circonstances institutionnelles récemment déclarées, l'administration des Beaux-Arts n'hésite donc pas à innover profondément là où cette même administration n'avait obtenu aucun résultat lors du régime précédent<sup>359</sup>. Néanmoins, les fonctionnaires du service de l'Inspection générale des Monuments Historiques, tout à fait conscients de l'audace de leur avant-projet de loi, sollicitent l'approbation des autorités administrative et politique :

« Nous serions heureux d'avoir l'avis de M. le Secrétaire général sur ce projet [L. Hauteœur] et de savoir également si ses dispositions recueillent l'approbation de M. le Ministre [J. Carcopino] qui s'intéresse tout particulièrement aux dispo questions archéologiques. Cette approbation de principe nous paraît d'autant plus nécessaire que la loi envisagée, si elle mettra fin ou rendra très malaisée l'exécution de fouilles clandestines, spéculatives ou mal dirigées, apportera, d'autre part, des entraves à la recherche libre et restreindra les initiatives individuelles. Bien qu'aujourd'hui les savants semblent être, en principe, d'accord pour admettre l'intervention et même pour lui reconnaître un droit éminent, certaines réactions peuvent néanmoins, comme par le passé, se produire »<sup>360</sup>.

Présenté le 12 juillet 1941 au maréchal Pétain, le projet de loi est finalement adopté en Conseil des ministres le 27 septembre 1941<sup>361</sup>. Un certain nombre d'arrêtés et de décrets compléteront la loi par la suite. Enfin Louis Hauteœur dirigera la préparation de la loi du 21 janvier 1942, tendant à assurer la coordination des recherches archéologiques sur le territoire métropolitain<sup>362</sup>, achevant ainsi une vaste réforme débutée dès la prise de fonction du Secrétaire général.

## 2. Renaissance législative et archives administratives, le cas de la loi sur les exportations d'œuvres d'art

La fringale du III<sup>e</sup> Reich en œuvres d'art est bien connue. Afin de pérenniser sa vocation universelle, l'État national socialiste allemand

359. Le rapport fait au maréchal Pétain le 12 juillet 1941, sur le projet de loi en question, précise ainsi que « tandis que la plupart des pays étrangers ont réglementé l'exercice du droit des fouilles et pris des mesures souvent très rigoureuses pour prévenir la dispersion ou la perte des trouvailles, la législation française n'a fait en cette matière aucun progrès depuis plus de 50 ans » (AP, 80/1/6, v. fol. 65 [Rapport au maréchal Pétain relatif au projet de loi sur les fouilles archéologiques, 12 juillet 1941.]).

360. AP, 80/1/6, v. fol. 70 [Note sur La réglementation des fouilles archéologiques en France. Passages barrés dans le texte.].

361. *J.O.*, 15 octobre 1941. La loi du 27 septembre 1941 sera validée par l'Ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945.

362. *J.O.*, 14 février 1942. Voir AP, 80/1/6, v. fol. 25-64.

avait ainsi l'obligation d'affirmer son pangermanisme et certaines œuvres d'art étaient logiquement pressenties pour le magnifier<sup>363</sup>. La « Grande Allemagne » devait se doter d'un arsenal culturel qui fixa très rapidement le destin tragique du patrimoine culturel européen en associant au pillage<sup>364</sup> la mainmise financière sur le marché de l'art. À cet égard, la France avait à craindre pour son patrimoine, en raison d'une législation indigente en matière de contrôle des exportations. Effectivement, depuis le commencement des hostilités, la dépréciation du franc avait entraîné l'exode d'un nombre important d'œuvres d'art hors de France, notamment vers l'Allemagne. Louis Hautecœur semble avoir rapidement pris conscience de la situation. Il livre, dans ses mémoires, les conditions pour le moins urgentes dans lesquelles la loi du 23 juin 1941 aurait été préparée<sup>365</sup>, et n'hésite pas à s'octroyer le premier rôle :

« J'entretins de mes inquiétudes M. Carcopino, qui en parla au Conseil des ministres. Celui-ci demanda qu'on prit des mesures immédiates : M. Carcopino me téléphona un jour à trois heures de lui apporter un projet à six. Je rédigeai aussitôt les articles qui devinrent la loi du 23 juin 1941. »<sup>366</sup>

La documentation tempère toutefois les tentations égotiques du Secrétaire général et complète son laconisme. Dans une note adressée à la Direction des services de l'Architecture, le directeur général des Douanes rappelle ainsi que,

« [...] la loi du 23 juin 1941 reprend, dans son ensemble, les dispositions de la loi du 31 août 1920, laquelle avait également prévu des mesures analogues pour la protection des objets présentant un intérêt national d'histoire et d'art [...] »<sup>367</sup>

La rapidité avec laquelle L. Hautecœur dit avoir rédigé le projet de loi ne vaudrait donc que par la reprise, en quasi-intégralité, de la loi

363. Celles-ci devaient être réunies au sein du grand projet muséal d'Hitler, le futur musée de Linz. Voir Monika Ginzkey Puloy, « *High Art and National Socialism, Part I: The Linz Museum as ideological Arena* », *Journal of history of collections*, vol. 8, n° 2, 1996, p. 201-215.

364. Parmi une bibliographie immense voir en priorité, Lynn H. Nicholas, *Le pillage de l'Europe. Les œuvres d'art volées par les nazis*, Paris, 1995 et Laurence Bertrand Dorléac, *L'art de la défaite 1940-1944*, Paris, Seuil, 1993.

365. Loi n° 2595 du 25 juin 1941, relative à l'exportation des œuvres d'art, *J.O.* du 19 juillet 1941.

366. Louis Hautecœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 216.

367. AN, F<sup>21</sup> 7117, v. fol. 7 [Lettre du directeur général des Douanes à la direction des services d'Architecture, bureau des Monuments Historiques et des sites, le 25 septembre 1941]. L'administration des Douanes était directement concernée par la loi du 23 juin, car elle était chargée, en partie, de veiller à son application.

sur les exportations du 31 août 1920 abrogée un an plus tard. Même si le secrétaire général s'attribue la paternité du texte, un hommage tacite est rendu ici à l'archivage et aux fonctionnaires des bureaux qui conservent la mémoire des dossiers. L'abrogation d'une loi ne signifiait pas sa disparition pour l'administration qui l'avait préparée. Le texte de loi du 31 août 1920 avait donc été consciencieusement archivé, mais moins comme un objet muséographique figé, témoignant de l'histoire du service, que comme un texte vivant, susceptible de renaître sous une forme ou une autre, à la faveur des circonstances <sup>368</sup>.

Par ailleurs, les dispositions de la loi du 23 juin 1941 étaient dénoncées par le directeur général des Douanes, comme reproduisant les défauts de la loi du 31 août 1920 :

« Sans doute, votre département a-t-il estimé que rien ne devait s'opposer à ce qu'un texte qui, déjà, avait été adopté antérieurement fût remis en vigueur sans aucune modification. Mais ce serait là méconnaître les nombreuses difficultés d'application et d'interprétation auxquelles, précisément, avait donné lieu la loi du 31 août 1920 ; celles-ci ne pourront évidemment que se reproduire sous l'empire de la loi du 25 juin 1941, qui présente, à ce point de vue, les mêmes imperfections et les mêmes lacunes que sa devancière. » <sup>369</sup>

Cette remarque, qui tend à dénoncer l'absence de concertation entre les administrations intéressées par ces mesures, souligne l'indépendance dont disposent les différentes directions en matière de préparation des textes de loi. Le directeur des Douanes n'hésite d'ailleurs pas, en l'espèce, à parler de « législation spéciale » à propos de la loi du 23 juin :

« En ne tenant compte ni de la législation douanière existante, ni des méthodes propres à mon administration pour ce qui a trait à la vérification des marchandises et à la répression des infractions en matière de prohibitions d'exportation, la loi du 23 juin 1941 institue, en marge de la réglementation générale, une réglementation spéciale à laquelle je ne saurais donner mon accord sans formuler les plus expresses réserves. » <sup>370</sup>

368. Cet exemple témoigne du rapport particulier que l'administration entretient avec le temps. Voir Dominique Schnapper et François Monnier, « Le temps administratif », *R.A.*, 2000, n° spécial, 77 p.

369. AN, F<sup>21</sup> 7117, v. fol. 7 [Lettre du directeur général des Douanes à la direction des services d'Architecture, bureau des Monuments Historiques et des sites, le 25 septembre 1941.].

370. *Id.*, v. fol. 8.

On voit ici combien le régime de Vichy, en libérant l'administration de la tutelle parlementaire, a favorisé l'autonomie des directions administratives<sup>371</sup> qui n'hésitent pas à créer des textes spéciaux, répondant à la doctrine déterminée par elles<sup>372</sup>. Dans ce sens, malgré l'opposition du directeur général des Douanes<sup>373</sup>, la loi du 23 juin 1941 est maintenue<sup>374</sup>.

Une administration comme celle des Beaux-Arts, contrairement à d'autres, était relativement peu sensible aux fluctuations politiques. La matière dont elle traitait, même si elle pouvait se prêter à l'instrumentalisation<sup>375</sup>, était trop consensuelle pour les formations politiques qui trouvaient davantage à s'opposer sur des questions sociales plus sensibles (droit de la famille, droit pénal), aisément transposables dans les programmes idéologiques définissant leur choix de société. Avec l'instauration du régime de Vichy, une certaine continuité législative, en matière patrimoniale, a donc pu se superposer à la permanence administrative observée au sein des Beaux-Arts. Ainsi s'explique la renaissance, à cette période, de textes et projets de lois rejetés lors du régime précédent. Sans paradoxe donc, l'évolution et la modernisation de la législation patrimoniale a eu davantage à souffrir du parlementarisme de la III<sup>e</sup> République, que de la rupture politique et institutionnelle de 1940.

### 3. Aboutissement législatif et coopération interministérielle, la loi relative à l'affichage

La loi du 29 juillet 1881 instituant la liberté de la presse avait mis un terme définitif aux restrictions administratives limitant l'affichage. Parallèlement, la modernité du nouveau siècle précipitait la société dans la consommation de masse, où toutes les formes de publicité se

371. *A contrario*, sur certains projets, la direction chargée de la préparation du texte peut tout aussi bien réclamer l'avis des administrations intéressées. Voir à ce titre le cas de la loi du 13 avril 1943 relative à l'affichage (paragraphe suivant) et celle du 25 février 1943, relative à la protection des abords des Monuments Historiques (*infra*, § 5).

372. À propos de la doctrine de Louis Hauteœur mise en place durant son secrétariat, voir Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, notamment p. 22.

373. Le directeur estime, pour sa part, « qu'il serait expédient d'abroger purement et simplement la loi du 21 juin 1941 » (AN, F<sup>21</sup> 7117, v. fol. 13 [Lettre du directeur général des Douanes à la direction des services d'Architecture, bureau des Monuments Historiques et des sites, le 25 septembre 1941.]).

374. Il faut rappeler que la loi du 23 juin 1941 relative aux exportations d'œuvres d'art sera validée à la libération, lors du rétablissement de la légalité républicaine. Sur la question du rétablissement de la légalité républicaine, voir *infra*.

375. Christian Faure, *Le projet culturel de Vichy...*, *op. cit.*

répandaient avec arrogance. Comme le remarque Francis Démier, c'est alors que l'image prit possession de l'environnement et mobilisa l'attention des masses <sup>376</sup>. La protection des Monuments Historiques, des sites et des agglomérations contre les abus de la publicité par affichage, tient dès lors une place de choix dans la doctrine esthétique de Louis Hauteccœur, grand nostalgique des beautés d'une France qui n'existe déjà plus au début des années 1940 <sup>377</sup>. Il s'inscrit là pleinement dans la tradition de la politique protectrice menée par l'administration des Beaux-Arts depuis Paul Léon <sup>378</sup>. Mais en dépit d'un arsenal législatif impressionnant en la matière et relativement précoce, l'affichage intempestif ne parvient pas à être maîtrisé, comme Louis Hauteccœur le rappelle dans ses mémoires :

« La lutte contre les abus de l'affichage était depuis longtemps commencée. Les lois des 27 janvier 1902, 20 avril 1910, 20 mars 1914, 12 juillet 1922, 20 juin 1923, 29 avril 1926, 2 mai 1930, les décrets-lois des 25 juillet 1935, 30 octobre 1936 [sic] <sup>379</sup>, 8 octobre 1937, 17 juin 1938 et la loi de Finances du 31 décembre 1938 avaient essayé de limiter les méfaits, mais le nombre même des lois promulguées en trente ans prouvait la difficulté de l'entreprise et l'activité protéiforme des entrepreneurs. » <sup>380</sup>

Dans son commentaire de la loi de Finances du 31 décembre 1938 <sup>381</sup>, Paul Verdier souligne également déjà, l'inefficacité de la législation existante et préconise, en attendant la promulgation d'une loi plus sévère, le contrôle de la pratique de l'affichage par les Préfets <sup>382</sup>.

376. Francis Démier, *La France du XIX<sup>e</sup> siècle, 1814-1914*, Paris, Seuil, 2000, p. 445. Même les artistes sont sollicités, tel Toulouse-Lautrec qui « travaille pour la publicité à un moment où l'on met au point de nouvelles techniques d'impression rapide et où se dressent dans le Paris d'alors les colonnes Morris destinées à être couvertes d'affiches » (*Id.*, p. 461).

377. Voir à ce titre le chapitre qu'il consacre, dans ses mémoires (*Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir*), à la « Défense de la beauté française » et dans lequel il s'alarme de ce que « l'œil est sans cesse offensé » par les différentes formes de publicité qui, pour certaines, « clignent dans la nuit comme un rêve de fièvre » (*Id.*, p. 116). Sur ce thème, voir Élisabeth Karlsgodt, « Le patrimoine artistique sous Vichy », art. cité, p. 301-320, ici 307.

378. P. Léon, *Du Palais-Royal...*, *op. cit.* Le désarroi des élites cultivées face au déferlement d'une modernité parfois assez peu soucieuse de bon goût, se retrouve également chez J. Paul-Boncour, *Art et démocratie...*, *op. cit.*, p. 219 sq.

379. Il semble en fait s'agir ici du décret-loi du 30 octobre 1935 et non 1936. Pour plus de détails sur le décret et le rôle de Paul Verdier dans sa préparation, voir *supra*.

380. Louis Hauteccœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 120. Sur cette législation, voir Arlette Auduc, « Le service des Monuments Historiques sous la III<sup>e</sup> République », art. cité, p. 171-198, ici 188 sq.

381. AP, 80/1/29, v. fol. 10 [Paul Verdier, « La nouvelle réglementation de l'affichage en dehors des agglomérations », s.d., manuscrit, p. 4.].

382. Voir également, Louis Hauteccœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 120.

Le déclenchement des hostilités ayant retardé toute intervention, dans l'attente, Louis Hauteccœur rédige alors lui-même à l'attention des préfets, en mars 1942, une « circulaire relative à l'application de la législation actuelle en vue de protéger les M.[-onuments] H.[-istoriques] et les paysages contre les abus de l'affichage »<sup>383</sup>. Il y rappelle les pouvoirs dont ces derniers disposent en vertu du décret-loi du 30 octobre 1935 toujours en vigueur, et les renvoie à la circulaire du 10 décembre 1936<sup>384</sup> précisant les dispositions dudit décret. Dans sa présentation de la circulaire, le secrétaire général des Beaux-Arts livre un aperçu de sa doctrine de « la défense passive », qui considère que si le prestige militaire est temporairement compromis, la France continue de vaincre par les arts et sa culture<sup>385</sup> :

« Le redressement de la France exige en effet que notre beau pays soit aujourd'hui, en tous lieux et en tous temps, impeccablement tenu et que partout, dans les villes comme dans les campagnes, il se présente sous son vrai visage, sans être dénaturé ou enlaidi par des publicités agressives, par des placards de mauvais goût, par des bariolages criards ou volumineux. »<sup>386</sup>

Cependant, face à la résistance de la Chambre syndicale de l'affichage<sup>387</sup>, la promulgation d'une loi nouvelle s'impose avec urgence. Les archives révèlent que dès le second semestre de l'année 1941, un avant-projet de loi est mis à l'étude au sein du service d'Architecture et placé sous le contrôle du chef de Bureau, De Lestang<sup>388</sup>.

383. AP, 80/1/29, v. fol. 13-21 [Projet de circulaire, par L. Hauteccœur, mars 1942. Doc. manuscrit.].

384. *J.O.* du 11 octobre 1936.

385. Louis Hauteccœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 88.

386. AP, 80/1/29, v. fol. 13-21, ici 15 [Projet de circulaire, par L. Hauteccœur, mars 1942. Doc. manuscrit.].

387. Ainsi du pourvoi formulé par la Chambre syndicale, tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 juillet 1941, prit par le préfet Régional de Toulouse et visant à réglementer l'affichage de la publicité dans la ville rose. AP, 80/1/29, v. fol. 29-30.

388. Dès le mois de juin 1941 le secrétariat d'État à l'Éducation Nationale et à la Jeunesse avait rédigé un rapport, visant à soumettre à l'approbation du chef de l'État, P. Pétain, un projet de loi relatif au contrôle de l'affichage (AP, 80/1/29 [Préparation de la loi d'avril 1943.]). La préparation du projet de loi ayant tardé, le rapport n'a certainement pas été envoyé au chef de l'État. Nous croyons pouvoir attribuer la paternité de ce texte à L. Hauteccœur, tant l'ardeur du style et le ton militant sont proches des passages qu'il rédige dans ses mémoires. Nous donnons ici un extrait suggestif du rapport, qui pourrait à lui seul résumer le programme esthétique de Vichy : « En soumettant à votre haute sanction ce projet de loi qui réprime l'affichage dans ses excès, lorsqu'il nuit à l'intérêt national et altère la physionomie traditionnelle de la France et son vrai visage, nous croyons répondre aux préoccupations des temps présents qui exigent, dans tous les domaines, de l'ordre, de la tenue et de la discipline »

Achévé à la fin de l'année, le texte de l'avant-projet de loi est soumis le 30 décembre 1941 à l'approbation des différents ministères intéressés<sup>389</sup>, dans un souci de concertation, ainsi que le rappelle Louis Hautecœur :

« À mon arrivée à la tête de l'administration des Beaux-Arts, je repris attentivement l'examen des mesures à envisager pour remédier aux abus de l'affichage, unanimement réprochés. Je n'ai pas manqué de prendre liaison avec les Administrations des Finances, de l'Intérieur et des Communications, et le projet, soumis au Conseil d'État, fut établi en tenant compte des observations des différents Départements. Le Ministère de la Justice fut également consulté en raison des dispositions pénales prévues dans le projet de loi. La Délégation Générale à l'Équipement National enfin a donné dans l'ensemble son approbation aux mesures prévues. »<sup>390</sup>

On remarque à la lecture des pièces, que l'échange des observations ne passe jamais par le ministre, mais s'effectue entre les directions, renforçant le constat d'un monopole des services dans l'élaboration des textes<sup>391</sup>.

L'ensemble des réponses une fois transmit à la direction de l'Architecture, un nouveau texte est rédigé, tenant compte des différentes observations et reprenant parfois les articles proposés par certaines directions. De Lestang demande dès lors à Paul Verdier d'examiner la dernière version de l'avant-projet de loi<sup>392</sup>. L'expertise lui est confiée en raison de sa compétence et de son expérience en la

---

389. Il s'agit des ministères de l'Intérieur (direction du Personnel du Matériel et de la Comptabilité) ; de l'Économie Nationale (direction de l'Économie Nationale) ; du secrétariat d'État aux Communications (direction des routes) ; et plus tardivement du secrétariat d'État à la Production Industrielle (direction du Commerce intérieur) et du ministère de la Justice.

390. AP, 80/1/29, v. fol. 43 [Note de Louis Hautecœur, 24 octobre 1942.].

391. Ainsi, pour le ministère de l'Économie Nationale (direction de l'Économie Nationale), c'est le secrétaire général pour les questions économiques qui transmet sa réponse au directeur de l'Architecture ; pour le ministère de l'Intérieur, le secrétaire général également ; et pour le secrétariat d'État aux communications (direction des Routes), c'est le directeur des Routes qui transmet sa réponse au secrétariat général des Beaux-Arts. AP, 80/1/29, v. fol. 34-41.

392. « J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins d'examen, le projet de loi portant réglementation de la publicité par panneaux-réclame, par affiches et par enseignes, et tendant à compléter le décret-loi du 30 octobre 35, ainsi que les observations formulées par M. le Ministre, secrétaire d'État aux finances, M. le Ministre Secrétaire d'État à l'Intérieur et M. le Secrétaire d'État aux Communications, auxquels j'avais soumis le projet de loi précité. Je vous prie de vouloir bien examiner les observations formulées et m'indiquer les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au projet élaboré » (AP, 80/1/29, v. fol. 31 [Note pour P. Verdier, par le chef de Bureau de l'Architecture pour le directeur des services d'Architecture, le 16 avril 1942.]).

matière ; on se souvient, en effet, que P. Verdier avait activement participé à la préparation du décret-loi du 30 octobre 1935. La loi sur l'affichage est donc affaire de spécialistes, elle est une œuvre de techniciens dans laquelle s'affirme à nouveau le rôle de l'expert. Le projet de loi une fois corrigé par l'inspecteur général, Louis Hauteœur souhaite qu'il soit transmis au Conseil d'État pour examen. Cette procédure avait d'ailleurs été recommandée avec insistance par le ministère de l'Intérieur, en janvier 1942, lors des consultations :

« Il me paraît nécessaire, en premier lieu, en raison de l'importance des dispositions du projet de loi dont s'agit, qui modifie profondément la législation en vigueur en matière d'exercice du droit d'affichage, que ce projet de loi soit soumis à l'examen du Conseil d'État, par application de l'article 19 de la loi du 18 décembre 1940<sup>393</sup> (J.O. du 22 décembre 1940). »<sup>394</sup>

Une note du chef du bureau de l'Architecture adressée à Paul Verdier rappelle cette exigence et confirme qu'au mois de mai 1942 le projet de loi est à l'étude au Conseil d'État :

« Ce projet a été transmis au Conseil d'État, M. le Secrétaire Général ayant estimé qu'en raison de l'importance des dispositions qu'il contient et conformément à l'avis de l'Intérieur cette consultation devait être demandée »<sup>395</sup>.

C'est à l'occasion de sa séance du 5 octobre 1942 que le Conseil d'État adopte la loi<sup>396</sup> avant sa promulgation le 13 avril 1943<sup>397</sup>, aboutissement de tentatives législatives et réglementaires qui avaient débutées en 1902. Validée lors du rétablissement de la légalité républicaine, la loi du 12 avril 1943 restera en vigueur durant près de

---

393. Selon l'article 19 de la loi du 18 décembre 1940, le Conseil d'État redevenait l'atelier d'élaboration des lois. La Haute Juridiction n'était plus limitée à un rôle purement consultatif, mais donnait son avis sur les projets de lois, après la demande du gouvernement. Voir Jean Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy, 1940-1944*, Thèse droit, Grenoble II, 1984. Pour autant la collaboration du Conseil d'État à l'œuvre législative fut loin d'être systématique : *Le Conseil d'État. Son histoire...*, *op. cit.*, p. 807.

394. AP, 80/1/29, v. fol. 37 [Lettre du secrétaire général pour l'Administration (ministère de l'Intérieur), à la direction des Beaux-Arts, le 27 janvier 1942.].

395. AP, 80/1/29, v. fol. 44 [Note pour Verdier, le chef du bureau de l'Architecture (De Lestang) par autorisation du directeur des services d'Architecture (Perchet), le 29 mai 1942.].

396. AP, 80/1/29, v. fol. 45-51 [Extrait du registre des délibérations, séance du 5 oct. 1942. Doc. dactylographié, signé du Garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État à la Justice, Joseph Barthélemy et du maître des Requêtes, rapporteur, M. Fouan.].

397. J.O. du 15 avril 1943.



quarante ans, avant d'être remplacée par la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux pré-enseignes <sup>398</sup>.

#### 4. Le secrétaire général seul. Louis Hauteœur et la création de l'ordre des architectes

Si la reconstruction dans les années vingt fut une période florissante pour les architectes, rapidement néanmoins, les commandes vinrent à manquer et les nouvelles lois sur les loyers, très défavorables aux propriétaires qui détournent l'épargne privée de la construction de logements, pesèrent sur l'activité des architectes diplômés. La crise de la profession durant l'entre-deux-guerres exacerba alors la concurrence et la confusion qui perdurait entre entrepreneurs et architectes <sup>399</sup>. Le Code civil déjà, n'avait pas distingué les deux professions, légalisant ainsi une méprise que le juge avait confirmée tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle <sup>400</sup>. Les architectes diplômés, par opposition aux entrepreneurs qualifiés également d'architectes mais dénués de titre, souffraient ainsi d'une situation qui dévalorisait leur formation initiale. Durant les trente premières années du XX<sup>e</sup> siècle, les architectes diplômés, réunis en société, réclamaient dès lors avec insistance au Parlement de réglementer le titre d'architecte. Divers textes de lois furent soumis aux Chambres jusqu'en 1938, mais sans succès notable <sup>401</sup>. L'exposé des motifs du projet de loi Jean Zay, de mars 1938, rappelait ainsi que « [...] n'importe qui peut, n'importe où et n'importe comment exercer librement cette profession, sans supporter d'autre garantie qu'une vague responsabilité décennale [...] Ainsi l'on est appelé à constater qu'une activité aussi importante pour le bien public peut être dévolue, sans contrôle préalable de capacité, à qui veut l'entreprendre » <sup>402</sup>. À deux reprises également, après le vote des pouvoirs spéciaux le 13 avril 1938 et le 8 décembre 1939, le ministère

398. Philippe Zavoli, *Réglementation de l'affichage publicitaire : enseigne, pré-enseigne, publicité extérieure, fiscalité, modèles d'actes*, Paris, Le Moniteur, 2007.

399. Le *Répertoire du droit administratif* Léon Béquet ne donne d'ailleurs aucune définition précise de l'architecte : il s'agit de « Celui qui fait profession de faire des devis et des plans pour les constructions et de diriger les travaux » (L. Béquet, *Répertoire du droit administratif...*, op. cit., t. I, 1882, v<sup>o</sup> *Architecte*).

400. Voir à ce sujet le paragraphe intitulé, « Difficultés avec les ingénieurs et les architectes » dans L. Béquet, *Répertoire du droit administratif...*, op. cit., t. 25, 1906, v<sup>o</sup> *Travaux publics*, n<sup>o</sup> 1644 sq., par Louis Tisserant.

401. 1921, proposition Félix Liouville et Fernand Rabier ; 1933 proposition Raoul Brandon et Pomaret ; janvier 1937, proposition Vaillant-Couturier et Bérlioz ; 1938, projet J. Zay.

402. AP, 80/1/15, v. fol. 18 [*Travaux parlementaires, Chambre des députés, Seizième législature*, session 1938, n<sup>o</sup> 3823. *Annexe au procès verbal de la séance du 17 mars 1938.*].

avait tenté de faire passer la réforme en décret-loi, sans toutefois que la présidence du Conseil ne l'y autorise, « ayant estimé que son objet ne rentrait pas dans le cadre des pouvoirs exceptionnels conférés au Gouvernement »<sup>403</sup>.

Les évènements interdiront par la suite de reprendre immédiatement l'instruction du projet auprès du Parlement et de le faire aboutir par la voie parlementaire. Ce n'est qu'avec la nomination de Louis Hauteœur à la direction générale des Beaux-Arts, le 21 juillet 1940, que le projet est remis à l'étude. Il s'agit du premier chantier du tout récent directeur général. En tant que professeur d'histoire de l'architecture à l'école des Beaux-Arts depuis 1923 et rédacteur en chef de la revue *L'architecture* depuis 1922, L. Hauteœur se sent très concerné par une réforme dont il a suivi toutes les évolutions depuis trente ans<sup>404</sup>. Il se saisit dès lors immédiatement d'un dossier dont il maîtrise la technicité et qu'il a à cœur de voir aboutir dans les plus brefs délais. Comme il le précise dans ses mémoires, et tel qu'il ressort des archives, il semble avoir totalement présidé à la préparation du projet de loi :

« Nommé directeur général le 21 juillet 1940, le 23 je convoquai pour le 31 à Vichy le président de la Société des Diplômés réfugié en zone libre et pour le 2 août à Paris les représentants des diverses sociétés et du Conseil des bâtiments civils. Je constituai une commission qui examina les textes antérieurs<sup>405</sup> et je rédigeai moi-même le projet<sup>406</sup> que je

403. AP, 80/1/15, v. fol. 29 [Réglementation de la profession d'architectes. Note récapitulative sur les interventions du ministère de l'Éducation Nationale. Pierre Remaury (Architecte en chef du gouvernement), le 8 mars 1940.].

404. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, op. cit., p. 91 sq. Il avait exprimé ses propositions de réforme dans certains de ses textes : *Considération sur l'art d'aujourd'hui*, Paris, Librairie de France, 1929 et « Les artistes et la crise », *Les Documents du travail : bulletin de l'association française pour le progrès social*, n° 220-221, août-septembre 1935.

405. On trouve en effet trace dans les archives de cette documentation, qui semble avoir été réunie par l'architecte en chef, Pierre Remaury, membre de la commission précitée. « Comme suite à la réunion du samedi 17 août [1940] dans votre Cabinet, au cours de laquelle vous avez bien voulu nous faire part de votre désir de faire aboutir le plus rapidement possible la loi sur la réglementation de la profession d'Architectes et d'instituer un service spécial d'urbanisme aux Beaux-Arts. J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint les documents que vous m'avez demandés à l'issue de cette réunion » (AP, 80/1/15, v. fol. 14-27 [P. Remaury à L. Hauteœur, le 21 août 1940.]).

406. Passage confirmé par les archives : « En juillet 1940, une Commission dont faisait partie le Président de la Confédération des Sociétés Françaises d'Architectures, des représentants des diverses Sociétés, les Inspecteurs généraux des Bâtiments Civils, le Chef du Bureau des Bâtiments Civils, fut réunie par le Directeur général des Beaux-Arts. Un texte plus condensé fut rédigé par celui-ci et approuvé par la Commission. Diverses architectes agissant en leur nom personnel ont proposé d'autres textes. Une lettre du Président de la Confédération des Sociétés Françaises d'Architectes en date du, 12 Octobre, une lettre du Président de l'Association provinciale des architectes français en

soumis au ministre M. Ripert et que je fis précéder d'un exposé des motifs et d'un commentaire historique et juridique. »<sup>407</sup>

La conviction et la promptitude avec laquelle L. Hauteœur engage la réforme, étonnent ; rien ne semble pouvoir contrarier son projet, et son ministre de tutelle, G. Ripert, paraît réduit à un rôle purement « décoratif ». Ripert n'avait peut-être pas disposé du temps d'adaptation nécessaire à sa nouvelle fonction. Du reste, il demeure à la tête du secrétariat d'État de l'Instruction publique et de la Jeunesse seulement trois mois, du 6 septembre 1940 au 13 décembre 1940. Mais le mutisme de l'auteur en 1955, des *Forces créatrices du droit*, peut surprendre. La loi relative à l'ordre des architectes présente en effet toutes les caractéristiques, que G. Ripert dénoncera après la guerre dans sa critique de la faillite du concept de loi<sup>408</sup>. En effet, contre un universalisme, le projet propose ici un corporatisme. G. Ripert verra plus tard une déviance dans cette substitution des techniciens aux juristes et au législateur lors de la confection des lois. Il considérerait ainsi que « les lois qui organisent les professions et règlent les droits et obligations de ceux qui les exercent sont rédigées par les intéressés eux-mêmes... »<sup>409</sup>. Toutefois, la conformité entre la création d'un ordre des architectes et le renouveau corporatiste souhaité par le régime de Vichy a peut-être contraint le secrétaire d'État à entériner prudemment le projet de Louis Hauteœur. Sa seule exigence a consisté à imposer la consultation du Conseil d'État<sup>410</sup>. Le 22 octobre 1940 le projet de loi, précédé d'un rapport<sup>411</sup>, est donc déposé devant la haute Juridiction, qui exprime certaines réticences sur quelques articles<sup>412</sup>. Louis Hauteœur défend alors ardemment la réforme, démontrant une réelle connaissance du droit applicable (débat sur la qualité de mandataire du client ou de loueur

---

date du 15 Octobre, indiquaient bien que le projet préconisé par toutes les Sociétés d'Architectes est celui qui a été rédigé d'accord avec la Direction générale des Beaux-Arts » (AP, 80/1/15, v. fol. 1-5 [Projet de loi sur la réglementation d'architecte, rapport au Conseil d'État. Le 22 octobre 1940.]).

407. *C'est qu'avait notamment fait Saladin après sa victoire à Hattîn et avant sa prise de Jérusalem.*

408. Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit*, Paris, L.G.D.J., 1955, rééd. 1994, n° 125.

409. *Id.*, n° 147.

410. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 99.

411. AP, 80/1/15, v. fol. 1-5 [Projet de loi sur la réglementation d'architecte, rapport au Conseil d'État. Le 22 octobre 1940.].

412. « M. le conseiller Guillon, nommé rapporteur, apporta d'heureuses modifications, mais la haute assemblée supprima quelques articles auxquels nous tenions » (Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 99).

d'ouvrage<sup>413</sup>) et des solutions juridiques envisageables (nécessité d'établir un régime de responsabilité propre à l'architecte<sup>414</sup> ou institution d'un ordre des architectes empruntant par analogie à celui des avocats<sup>415</sup>). Les observations du Conseil d'État parviennent finalement le 7 novembre 1940 à René Perchet, directeur du service d'Architecture, qui est chargé de les insérer dans le texte d'origine<sup>416</sup>. La loi paraît le 31 décembre 1940, à la grande satisfaction du secrétaire général des Beaux-Arts, fier de « son œuvre » :

« En quatre mois j'avais pu faire aboutir cette réglementation demandée par les intéressés depuis plus d'un demi-siècle et qui consacrait l'évolution commencée sous Louis XIV. »<sup>417</sup>

Louis Hauteœur regrettera qu'à la Libération la loi soit attaquée, lui interdisant une postérité pour lui légitime et dont d'autres lois ont pu bénéficier après le rétablissement de la légalité républicaine :

« La loi sur l'ordre des architectes est l'aboutissement d'une évolution séculaire et met fin à de très vieilles discussions [...] Telle qu'elle est elle marque une étape dans l'histoire de la profession. Elle ne fut pas accueillie sans protestation par tous les mercantis du bâtiment. Une offensive fut lancée contre cette loi au lendemain de la libération. Un architecte, membre de l'Assemblée Consultative, prétendit qu'elle était l'expression de la mentalité de Vichy. Si ce demi-parlementaire avait pris

413. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 101-102.

414. « Admettre l'interprétation courante des articles 1792 et 2270 du Code Civil, c'est perpétuer la confusion de l'architecte et de l'entrepreneur que cette loi avait précisément pour objet de faire définitivement cesser. Dans le mémoire que je soumis au Conseil d'État j'examinai tous les jugements que j'avais réunis depuis vingt ans, distinguai la responsabilité contractuelle de la responsabilité délictuelle, la prescription décennale de la trentenaire. Le Conseil estima qu'il n'y avait pas lieu de modifier le Code Civil » (Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 102). La jurisprudence confondait depuis longtemps les activités : « en ce qui concerne les personnes responsables, elle [la jurisprudence] place sur le même rang l'entrepreneur et l'architecte, sans créer cependant entre eux une solidarité qui n'aurait pas sa base dans les termes du contrat » (L. Béquet, *Répertoire du droit administratif...*, *op. cit.*, t. 25, 1906, v° *Travaux publics*, n° 1513, par Louis Tisserant).

415. On trouve dans les archives les travaux préparatoires concernant ce point. Il est dit notamment : « La promulgation d'une Loi sur le port du Titre d'Architecte et sur l'exercice de la Profession a pour conséquence la préparation de textes légaux sur la constitution et l'organisation d'un "Ordre des Architectes". On pourra s'inspirer, pour leur rédaction, des textes relatifs à l'exercice de la profession d'Avocat : Loi du 22 Ventôse an XII ; Décret du 20 juin 1920 ; Décret du 15 Novembre 1930 » Tout en précisant cependant qu'« il faut tenir compte des différences qui séparent les deux professions » (AP, 80/1/15, v. fol. Fol. 11-13 [Commentaires. Auteur anonyme. Paris, le 5 septembre 1940.]).

416. AP, 80/1/15, v. fol. 38-39 [Note pour M. Perchet, le 7 novembre 1940.].

417. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 99.

la peine de s'informer, il aurait su que les principes de la loi étaient contenus dans les projets déposés avant la guerre, en particulier par deux députés communistes, MM. Vaillant-Couturier et Berlioz. Cette loi, bien loin d'être une œuvre de circonstance, était le résultat de longues études. »<sup>418</sup>

Louis Hautecœur posait ici le problème d'une *damnatio memoriae* frappant aveuglement l'œuvre législative d'un régime marqué du sceau de la collaboration, donc de l'infamie. L'administrateur se voyait, sans contradiction politique et idéologique, comme le continuateur d'un programme culturel engagé durant la III<sup>e</sup> République, notamment pendant le Front Populaire. Il assumait pleinement la législation patrimoniale produite par l'administration des Beaux-Arts sous Vichy et regrettait la contre-rhétorique simpliste de l'après guerre, tendant à faire annuler un travail davantage technique qu'idéologique. La transition démocratique imposait néanmoins ce type d'épuration. Il fustigeait alors « les conséquences que peut avoir l'intrusion de l'esprit politicien dans les questions purement techniques »<sup>419</sup>. Pour autant, un nombre important de lois sorties des bureaux de l'administration des Beaux-Arts franchit sans douleur le filtre de la légalité républicaine à la Libération, confirmant la quasi-neutralité politique de la législation patrimoniale. On peut citer, à titre d'exemple, la loi du 13 janvier 1942 relative aux monuments commémoratifs<sup>420</sup>, dont les archives offrent quelques détails du processus de validation. Dès le 6 juin 1945, environ un an après la promulgation de l'Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, le directeur des Arts plastiques avait exprimé son « intention de [...] faire confirmer [l'acte dit loi du 13 janv. 1942] par une Ordonnance spéciale »<sup>421</sup>. Il demandait par conséquent à la direction des services de l'Architecture si elle estimait « que devaient être apportées des modifications à l'acte [...] »<sup>422</sup>. F. Sorlin, chef du bureau des Travaux et Classements, donna alors sa réponse le 13 septembre 1945 :

---

418. *Id.*, p. 103. Il souhaitait en effet ne pas légiférer pour le présent mais pour l'avenir : « [...] les effets d'une pareille loi ne seront pas sensibles avant un certain nombre d'années. On ne légifère pas pour le présent, mais pour l'avenir » (Louis Hautecœur, « Défense de la Beauté française », texte dactylog., s.d., vers 1941, p. 13. Doc. conservé aux Arch. Patri., 80/1/15).

419. *Id.*, p. 110.

420. *J.O.*, 15 janvier 1942.

421. AP, 80/1/27 [note du 17 août 1945].

422. AP, 80/1/27 (*id.*).

« Vous me demandez si j'estime que des modifications devraient être apportées à l'acte dit loi du 13 janv. 1942 relatif à l'érection des monuments décoratifs et commémoratifs. J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'en ce qui me concerne je ne vois aucune observation à présenter sur le projet de M. le Directeur des Arts Plastiques en vue de faire confirmer par une ordonnance spéciale l'acte dit loi en question. » <sup>423</sup>

Ces quelques documents d'archives appellent deux remarques essentielles : en premier lieu, le processus de validation réclamait l'assistance (au moins pour l'administration des Beaux-Arts) du personnel qui était encore en activité pendant le régime de Vichy ; en second lieu, la transition constitutionnelle et la légitimation nécessaire du Gouvernement Provisoire de la République Française (GPRF) nécessitaient donc d'instrumentaliser des administrations qui affichaient une certaine « neutralité politique ». Dans ce sens, la continuité idéologique de l'administration des Beaux-Arts depuis la III<sup>e</sup> République alimentait efficacement la rhétorique républicaine de légitimation menée par le GPRF <sup>424</sup>.

L'action des Beaux-Arts s'inscrivait, en effet, dans une temporalité autre qu'exclusivement politique et dès lors moins sensible aux ruptures idéologiques <sup>425</sup>. Une telle continuité était due à une action culturelle qui transcendait les querelles politiques les plus violentes, en provoquant le consensus autour du thème patriotique de la défense du génie artistique français <sup>426</sup>. Cette longue durée de la politique culturelle, certainement en partie inconsciente, a été rendue possible grâce à deux phénomènes : d'une part, la permanence des hommes de la III<sup>e</sup> République à Vichy <sup>427</sup> et, d'autre part, une législation patrimoniale qui, sans renier les innovations de la III<sup>e</sup> République voire en les poursuivant, ne contrariait pas l'idéologie de Vichy et la stimulait parfois sans se fourvoyer.

423. AP, 80/1/27 [note du 13 sept. 1945].

424. Sur ce thème, voir Emmanuel Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 24-27 et Jean-Pierre Le Crom, « L'avenir des lois de Vichy », *Le droit sous Vichy*, Bernard Durand, Jean-Pierre Le Crom et. Alessandro Somma (dir.), Francfort-sur-le-Main, V. Klostermann, 2006, p. 453-478.

425. Cette position semble être également celle tenue par Pascal Ory, « La politique culturelle de Vichy : ruptures et continuités », *La vie culturelle sous Vichy...*, *op. cit.*, p. 225-238.

426. On retrouve en effet cette thématique tant chez J. Paul-Boncour, que Paul Léon et Louis Hauteœur.

427. Pascal Ory, « La politique culturelle de Vichy : ruptures et continuités », art. cité, p. 225-238, ici 231.

La production normative s'était également développée faute de contrôle parlementaire. Désinhibés grâce aux modifications institutionnelles, les bureaux des Beaux-Arts connurent un véritable essor, se substituant sans complexe au législateur, dotés qu'ils étaient d'un personnel expérimenté, de pouvoirs renforcés<sup>428</sup> et d'administrateurs charismatiques, tel Louis Hautecœur.

## 5. Une synthèse, la loi de 1943 sur la protection des abords des Monuments Historiques

La genèse de la loi du 25 février 1943 sur la protection des abords des Monuments Historiques est désormais bien connue<sup>429</sup>. Certains traits marquant de sa préparation méritent cependant une relecture, qui met en lumière l'appropriation du pouvoir normatif par les bureaux à cette période : le souci d'assurer la continuité législative dans ce secteur, depuis les tentatives plus ou moins réussies de la III<sup>e</sup> République, tout d'abord, (a) et la revendication d'une certaine indépendance administrative, ensuite (b).

### a) Filiation législative

La loi de 1943 sur les abords s'inscrit pleinement dans la politique patrimoniale conduite par Louis Hautecœur, elle-même héritière de l'action culturelle menée pendant la III<sup>e</sup> République. Le secrétaire général des Beaux-Arts ne renia jamais cette filiation et ses mémoires en font largement état, reprenant en partie une conférence fondatrice donnée vers 1941, intitulée « Défense de la beauté française »<sup>430</sup>. La loi du 25 février 1943 poursuit donc, en la modernisant, une œuvre législative qui débute au début du siècle ; notamment avec la loi du 20 novembre 1910 interdisant l'affichage sur les monuments classés, celle bien connue du 31 décembre 1913 sur la protection des Monuments Historiques et celle du 2 mai 1930 créant des zones de protec-

428. À propos du renforcement des pouvoirs de l'administration des Beaux-Arts sous Vichy, voir Henry Rousso, « Politique, idéologie et culture », *La vie culturelle sous Vichy...*, *op. cit.*, p. 19-39, ici 26-28.

429. Pour une étude approfondie de la loi, voir Caroline Poulain, « Un exemple de continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des Monuments Historiques », *art. cité*, p. 335-349.

430. Pour le texte conférence, voir AP, 80/1/15, en partie repris dans, Louis Hautecœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 111-146. Sur ce point voir Caroline Poulain, « Un exemple de continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des Monuments Historiques », *art. cité*, p. 335-349, ici 339-340.

tion autour des Monuments Historiques <sup>431</sup>. Qualifiée de loi de circonstance en raison de son adoption lors de la recrudescence des dommages de guerre, la loi de février 1943 se veut également plus complète et plus sévère que la législation antérieure <sup>432</sup>, jugée trop timide face à toutes les formes de vandalisme <sup>433</sup>. La volonté de la direction de l'Architecture de s'inscrire dans une certaine continuité législative se retrouve également, de manière incidente, lors de la préparation du texte de loi. Le délégué général à l'Équipement national, sollicité par le secrétariat général des Beaux-Arts pour donner son avis sur le projet de loi, considère ainsi, dans ses observations, qu'« il serait préférable de modifier ou compléter les lois de 1913 et de 1930, plutôt que de prendre des dispositions entièrement nouvelles » <sup>434</sup>. Pour l'administrateur, la législation patrimoniale de la III<sup>e</sup> République constituait un héritage législatif à conserver et enrichir, plutôt qu'à refondre. Fort d'un tel legs et d'une telle hérédité, le service d'Architecture estime donc disposer de toute la légitimité pour élaborer sa propre loi, en toute indépendance.

## b) Indépendance

L'étude du processus de préparation du texte de loi sur les abords montre combien l'administration des Beaux-Arts, et plus spécialement le service d'Architecture, exprime son indépendance à plusieurs niveaux : dans l'initiative de la loi (1) ; face aux velléités d'intervention des autres ministères lors de sa préparation (2) ; enfin, en matière d'innovation juridique (3).

### 1. – Initiative

C'est semble-t-il à la suite des premières destructions consécutives au conflit, et après les réactions de la presse en décembre 1940, que l'administration des Beaux-Arts s'inquiète de l'efficacité de sa

431. *Id.*, p. 339.

432. Louis Hauteœur, *Les Beaux-Arts en France. Passé et avenir...*, *op. cit.*, p. 133. Éléments également dans l'exposé des motifs de la loi (AP, 80/1/26, v. fol. 34 sq.).

433. Sur la notion de vandalisme et la diversité de ses formes, voir Louis Réau, *Histoire du vandalisme. Les monuments détruits de l'art français*, Paris, Hachette, 1959, 2 t., rééd. Bouquins, 1994.

434. AP, 80/1/26, v. fol. 2 [Lettre du délégué général à l'Équipement national (direction de l'Urbanisme de la construction immobilière et de l'Équipement), au bureau de l'Architecture. Le 1<sup>er</sup> juillet 1942.].



législation en matière de protection des Monuments Historiques <sup>435</sup>. Louis Hauteœur, tout en se montrant rassurant sur cette question, souhaite néanmoins parer à toute lacune éventuelle de la législation en vigueur. L'inspecteur général des Monuments Historiques, Paul Verdier, se fait alors l'écho fidèle de cette préoccupation et, dès le mois de juin 1941, il rédige un projet de loi relatif à la protection des abords des Monuments Historiques <sup>436</sup>. L'initiative de la réforme législative n'émane donc pas du ministre de tutelle. Entre 1940 et 1941, les secrétaires d'État G. Ripert, et après lui J. Carcopino, ne disposent peut-être pas encore de toute l'expérience et la compétence technique requises, pour réclamer la préparation d'une loi nouvelle. Le premier n'a pas eu véritablement le temps de prendre ses marques et le second est à peine en place au moment où P. Verdier rédige le projet de loi. On voit par là comment les fonctionnaires des Beaux-Arts sont seuls à l'origine la loi, jouissant d'une quasi impunité décisionnelle.

Pour autant, le souci d'indépendance du service d'Architecture en matière de confection de la loi a pu être concurrencé par des revendications similaires émanant d'autres ministères.

## 2. – Souveraineté

Dans un souci de concertation et d'urgence, P. Verdier souhaite soumettre son projet, le plus tôt possible, à l'approbation des ministères intéressés <sup>437</sup>. Dès le 3 septembre 1941, Jean Verrier, par autorisation du secrétaire d'État à l'Éducation Nationale et à la Jeunesse, fait alors parvenir le projet de loi au ministre de l'Intérieur <sup>438</sup>. Ce

435. Caroline Poulain, « Un exemple de continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des Monuments Historiques », art. cité, p. 335-349, ici 337.

436. Une note du directeur des services d'Architecture, R. Perchet, du 21 novembre 1941, confirme que P. Verdier a bien préparé le projet de loi : « Comme suite à la discussion de ce matin, je crois devoir vous envoyer sous ce pli copie des lettres du Secrétariat d'État aux Communications et du Secrétariat d'État à l'Intérieur relatives au projet de loi que vous avez préparé pour la protection des abords des Monuments Historiques et des Sites » (AP, 80/1/26, v. fol. 11 [Lettre de Perchet à Verdier, le 21 nov. 1941.]).

437. « En raison de l'urgence, il semble que le projet de loi devrait être immédiatement communiqué, pour avis, au garde des Sceaux et au ministre de l'Intérieur avec prière de vouloir bien donner le plus tôt possible leur adhésion aux dispositions envisagées » (AP, 80/1/26, v. fol. 33 [Note de P. Verdier (destinataire inconnu, probablement à l'attention du service), le 13 août 1941. Passages soulignés dans le texte.]).

438. « J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, un projet de loi, préparé par mon Administration, pour la protection des abords des Monuments Historiques et des Sites. En raison du caractère d'urgence que revêt l'application des dispositions qui y sont

dernier fait savoir le 16 septembre qu'il ne formule aucune objection au sujet du texte, mais signale néanmoins que le secrétaire d'État aux Communications (service du Tourisme) l'a saisi pour avis, d'un projet de loi similaire. Le ministre de l'Intérieur redoute, dans ces conditions, que le texte des Monuments Historiques ne fasse double emploi<sup>439</sup>. Le 21 novembre 1941, le directeur des services d'Architecture, R. Perchet, propose donc à P. Verdier de reprendre la rédaction du projet :

« Il a été convenu qu'un projet de loi relatif à la protection des abords des Monuments Historiques seul, et comme tel, ne faisant pas double emploi avec le projet plus général sur la protection des sites actuellement à l'étude, serait repris. Je vous demanderai de vouloir bien me faire parvenir un projet ainsi modifié. »<sup>440</sup>

Dans le même temps, la délégation générale à l'Équipement national établissait un texte ambitieux, de portée plus générale. C'est au délégué à l'Équipement, en effet, qu'échoie la responsabilité « de la coordination des questions qui intéressent l'urbanisme [...] et la construction immobilière », ainsi que « la codification des textes relatifs à ces questions »<sup>441</sup>. Dans le but d'harmonisation poursuivi par la codification, celui-ci signale dans sa lettre à l'attention de la direction des services de l'Architecture, les lourdeurs liées au cumul des diverses procédures en matière de permis de construire et invite celle-ci à revoir son projet de loi, à ce sujet<sup>442</sup>. Conscient toutefois, de la

---

prévues, je vous serais très obligé de bien vouloir me faire connaître dans le moindre délai possible si vous donnez votre adhésion à ce projet dont l'original sera soumis à votre contreseing » (AP, 80/1/26, v. fol. 32 [Le secrétaire d'État à l'Éducation Nationale et à la Jeunesse, au secrétaire d'État à l'Intérieur. Le 3 septembre 1941.]).

439. AP, 80/1/26, v. fol. 12-13 [Lettre du secrétaire d'État à l'Intérieur au secrétaire d'État à l'Éducation Nationale et à la Jeunesse, le 16 septembre 1941.].

440. AP, 80/1/26, v. fol. 11 [Note de R. Perchet à P. Verdier, le 21 nov. 1941.].

441. AP, 80/1/26, v. fol. 1-3 [Lettre du délégué général à l'Équipement National (direction de l'Urbanisme de la construction immobilière et de l'Équipement sportif), au secrétaire d'État à l'Éducation Nationale (direction des services d'Architecture). Le 1<sup>er</sup> juillet 1942.]. Le dirigisme vichyssois et l'interventionnisme étatique sont à l'origine de la création d'une Délégation générale à l'Équipement national, ayant pour but de coordonner l'action des administrations en matière d'urbanisme, d'habitation et de construction immobilières. Voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, op. cit., p. 162.

442. « Vous estimerez sans doute comme moi qu'il ne serait pas de bonne administration d'instituer une nouvelle procédure au moment où mon Département s'efforce de réaliser la simplification et l'unification des procédures existantes et de renforcer les moyens de contrôle et les sanctions dont dispose l'Administration » (AP, 80/1/26, v. fol. 1-3, ici 2 [Id.]) On notera le souci dans ce texte, mais persistant déjà depuis une trentaine d'années, d'organisation du travail administratif, qui se retrouve dans la formule suggestive de « bonne administration ». Le délégué à l'Équipement a, semble-t-il, pressenti ce que l'indépendance des services et des bureaux, favorisée par le système administratif de

volonté des Beaux-Arts d'agir au plus vite, le délégué propose que les deux services collaborent à l'élaboration d'un projet commun :

« Si a raison du caractère d'urgence de l'affaire vous maintenez votre point de vue, les deux textes envisagés ont assez de points en communs pour qu'il soit possible de les réunir dans une loi unique à la rédaction de laquelle mes services sont prêts à collaborer avec les vôtres. »<sup>443</sup>

Le délégué général insiste néanmoins dans la voie de l'harmonisation, et certainement *in fine* de l'abandon de leur projet par les Beaux-Arts, mais sans toutefois brusquer la direction de l'Architecture. Soucieux de mener au mieux sa mission, il multiplie alors les précautions oratoires. Une telle prudence insiste sur l'indépendance dont jouissent les bureaux en matière de confection législative et sur une certaine liberté des fonctionnaires qui risquerait, si elle était brusquée, d'entraver le projet de codification de l'Équipement national :

« [...] s'il m'est permis de vous exprimer mes préférences qui tiennent compte de mon souci, de mettre à la disposition de vos services, les armes les plus efficaces, il serait opportun me semble t-il de préparer la codification des dispositions législatives et réglementaires relatives à la conservation de la partie du patrimoine national qui relève de votre Département. Ces dispositions gagneraient à être améliorées, simplifiées et coordonnées. Je sais combien votre département a le désir de remplir la mission qui lui incombe. Je me plais à constater que la liaison qui s'est établie entre nos services s'est révélée fructueuse et efficace. J'ai le plus vif désir en ce qui me concerne, de resserrer cette collaboration et, c'est pourquoi, je me permets de vous suggérer le projet de codification auquel j'ai fait allusion. »<sup>444</sup>

Selon toute vraisemblance, l'offre n'a pas retenue l'attention de la direction de l'Architecture<sup>445</sup>. Celle-ci était davantage soucieuse de préserver ses intérêts, comme elle en avait fait état à l'Équipement quelque mois plus tôt, en juin 1942. Le délégué général à l'Équipe-

---

Vichy, a de nuisible pour une entreprise de rationalisation administrative. Sur le thème de l'organisation et de la rationalisation dans l'administration, voir S. Rials, *Administration et organisation 1910-1930, de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977 et F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 346-349.

443. AP, 80/1/26, v. fol. 1-3, ici 2 [*Id.*].

444. *Id.*

445. À la date du 22 octobre, la direction de l'Architecture n'avait toujours pas donné sa réponse au délégué général.

ment rappelle dans une de ses dépêches la préférence de la direction de l'Architecture pour une loi spéciale :

« [...] vous avez bien voulu me faire connaître que vous donniez votre accord au projet établi par mes services pour le recensement et la constitution de périmètres protégés, mais que les dispositions envisagées ne visant pas essentiellement les abords des Monuments Historiques, vous aviez été conduit à reprendre le projet élaboré par votre Département en juin 1941 [...] »<sup>446</sup>

Indépendamment de la codification organisée par l'Équipement national, la direction de l'Architecture a donc tenu à préparer son propre texte, débouchant sur la loi du 25 février 1943<sup>447</sup>. Les fonctionnaires ont certainement estimé disposer de toute la légitimité pour agir souverainement ici, au risque de provoquer lourdeurs administratives et incohérences entre les différents textes. Pendant le régime de Vichy, un faisceau de causes semble avoir rapidement favorisé cet isolationnisme des directions et des services vis-à-vis des autres administrations<sup>448</sup> : structurellement tout d'abord, par l'autonomie accordée aux secrétaires généraux, la permanence des bureaux et le renforcement de leurs pouvoirs ; institutionnellement ensuite, avec l'absence de contrôle parlementaire, favorisant l'initiative et la préparation des lois au sein des bureaux, mais également la collaboration limitée du Conseil d'État à l'œuvre législative ; enfin, en raison d'une forte culture administrative, imprégnant dans l'esprit des fonctionnaires, la doctrine du service, ses objectifs et leur conversion en une réglementation spéciale, au mépris parfois de toute politique générale<sup>449</sup>. En parallèle, un tel contexte se prêtait aisément aux expérimentations des administrateurs et aux innovations juridiques des fonctionnaires techniciens.

446. AP, 80/1/26, v. fol. 4 [Lettre du délégué général à l'Équipement national, au secrétaire d'État à l'Éducation Nationale. Le 12 oct. 1942].

447. *J.O.* de l'État français, 4 mars 1943, p. 610.

448. Sur la double question de l'autonomie administrative et des enjeux de la coordination, voir F. Burdeau, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 149-151 et 165 sq. et Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, *op. cit.*, p. 157 sq. (plus spécialement à propos de l'administration des Beaux-Arts).

449. Caroline Poulain considère qu'« au sein de la rupture et du bouleversement politique de Vichy, subsiste une administration qui peut être apolitique et s'abstraire du contexte, notamment parce que les bureaux n'ont pas été bouleversés et parce que des hommes de qualité sont en poste, plus intéressés par leur administration que par la politique générale » (« Un exemple de continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des Monuments Historiques », art. cité, p. 335-349, ici 349).

### 3. – Innovation

De façon similaire à ce qui a été constaté lors de la préparation de la loi sur les fouilles archéologiques, Paul Verdier semble avoir profité de l'absence de contrôle parlementaire pour innover sur un point de droit sensible. La loi sur les abords ne prévoyait pas, en effet, l'indemnisation du propriétaire à qui était imposée une servitude. Si une telle mesure avait pour but de soulager les finances de la conservation des Monuments Historiques <sup>450</sup>, elle portait néanmoins gravement atteinte à la souveraineté du droit de propriété. Une telle disposition n'aurait certainement jamais pu être adoptée sous la III<sup>e</sup> République, le Parlement s'y serait immanquablement opposé <sup>451</sup>. Les rédacteurs de la loi n'auraient d'ailleurs probablement pas osé une telle suggestion. Mais le système institutionnel et administratif de Vichy fournissait les conditions favorables au développement d'un véritable endémisme législatif, une réglementation pro-administrative issue des bureaux et parfois attentatoire aux droits individuels qui contrariaient les objectifs de l'administration.

L'analyse de la loi de février 1943 confirme cette indépendance des bureaux pendant le régime de Vichy. La triade telle qu'elle a été décrite – initiative de la loi (indépendance vis-à-vis du ministre), souveraineté de la préparation (indépendance vis-à-vis des autres administrations) et innovation juridique –, se situe au cœur du système administratif vichyste. Elle a permis l'appropriation du pouvoir normatif par les bureaux et entraîné l'éclosion de véritables « lois administratives ». L'oxymore résume à lui seul le coefficient de pénétration du pouvoir administratif dans le domaine initialement réservé au pouvoir législatif. Ce phénomène a contribué à la dégradation du concept même de loi au profit d'une simple réglementation <sup>452</sup>, miroir textuel de l'influence des techniciens-fonctionnaires.

---

450. Sur les finances des Monuments Historiques pour la période, voir René Perchet, « 1939-1955. Aspects financiers de la conservation des Monuments Historiques », *Les Monuments Historiques de France*, 1956/1, p. 1-11.

451. Position également soutenue par Pierre-Laurent Frier : « Il est certain que l'absence de contrôle parlementaire a permis de promulguer une loi qui, sans prévoir de possibilités d'indemnisation, donne un pouvoir très réel à l'architecte des bâtiments de France. Une loi aussi « autoritaire » n'aurait certainement jamais été adoptée par le Parlement » (*La mise en valeur du patrimoine architectural : les Monuments Historiques et leurs abords ; aspects réglementaires et jurisprudence*, Paris, Le Moniteur, 1979).

452. On constate à plusieurs reprises la confusion ou le lapsus, dans le discours des fonctionnaires, entre législation et réglementation. Pour des exemples, voir *supra* à propos des « lois spéciales » et de la réglementation des fouilles archéologiques.

\*  
\* \*

Cette recherche a permis de confirmer, à partir d'un fond documentaire spécifique, l'accroissement de l'influence des bureaux dans le processus de confection des règles de droit durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle. Elle a mis en lumière l'influence déterminante, et ininterrompue durant la période, des directeurs d'administration, et insisté sur le rôle central des cadres de bureaux (inspecteurs, chefs, sous-chefs) en tant qu'experts. La continuité administrative également observée, participant pleinement du processus, a rendu intelligible l'évolution constatée de l'extension technocratique dans ce secteur, validant l'hypothèse d'une « administrativisation » des règles de droit durant le premier vingtième siècle. Un véritable volontarisme bureaucratique a ainsi facilité l'adoption progressive des doctrines du service.

Par ailleurs, sans que les pièces utilisées et les témoignages consultés ne fournissent des informations décisives sur les secrets du « tapis vert », le voile de la pratique administrative s'est légèrement levé en la matière, ouvrant sur les coulisses méconnues de la confection des lois.

Mais, pour autant, de nombreuses zones d'ombres persistent, qui relativisent le « pouvoir » des bureaux dans le processus de créations des normes ; certes, il s'agit d'un pouvoir, mais inséré dans un réseau complexe de « pouvoirs », celui des ministres, des hommes politiques<sup>453</sup>, des autres administrations et de leurs fonctionnaires, ainsi que de nombreux organismes, syndicats<sup>454</sup> ou autres. Dans ce sens les textes de lois, pour ne citer qu'eux, sont rarement le fruit exclusif des bureaux. Le texte issu des services subit toujours, à un stade ou un autre de sa préparation, un polissage, soit par la relecture des Chambres (III<sup>e</sup> République), soit par l'intervention du Conseil d'État, soit par la revendication d'organismes suffisamment puissants, comme des syndicats. En contrepoint toutefois, au vue des lois et actes produits par les Beaux-Arts et analysés ici, aucun d'entre eux, à notre sens, n'a fait l'économie d'une intervention bureaucratique, y compris les propositions de loi.

---

453. Voir ainsi l'omniprésence du sénateur Chastenet sur la plupart des questions traitées par l'administration des Beaux-Arts. À titre d'exemple, voir *supra* la préparation de la loi du 23 juillet 1927 relative à la protection des Monuments Historiques.

454. Parmi d'autres, la Chambre syndicale de l'Affichage.

Dans ces conditions, tout monolithisme méthodologique nuit aux tentatives de description d'un phénomène. Bien souvent les archives, et le chercheur qui les exploite, ne restituent qu'une partie d'un maillage complexe et sans cesse fluctuant de la genèse à l'adoption d'un texte. L'insuffisance du matériau archivistique doit donc être rappelée. On sait très peu de chose, par exemple, des discussions officieuses menées dans les couloirs de l'Assemblée Nationale ou dans le bureau d'un ministère, au moment où beaucoup de décisions décisives se prennent. Les circonstances institutionnelles apportent également des éléments de réponse, mais elles ne doivent pas être dissociées de la sociologie administrative, en même temps que des transformations politiques, sans compter sur les hommes et leurs contradictions.

Il convient donc d'insister sur certaines des difficultés liées à ce type de recherche, sans remettre toutefois en question les résultats obtenus et la démonstration faite, du rôle prépondérant des fonctionnaires dans le processus d'élaboration des règles de droit. D'autres monographies d'administrations et de services permettront de confirmer, ou d'infirmer, certains traits généraux dans ce domaine et également pour d'autres périodes <sup>455</sup>.

Xavier PERROT

Maître de conférences en histoire du droit  
à l'Université de Limoges

*N.B.* : Ce travail poursuit et complète une réflexion menée sur le même thème dont le texte est paru dans la revue *Droit et société* (n° 79, 2011) sous le titre « La production normative de l'administration des Beaux-Arts durant l'entre-deux-guerres. Vers une « administratorisation » des règles de droit ».

---

455. Après la Libération notamment, période non abordée dans cette étude. On sait ainsi qu'une circulaire du 3 avril 1947 précise que figure parmi les tâches des directeurs d'administration, celle de « préparer les projets de loi et de règlement et les décisions ministérielles et élaborer les directives nécessaires à leur exécution » (J. Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des ministères...*, *op. cit.*, p. 110). Jean Gaudemet rappelle ainsi que « les difficultés qu'a rencontrées l'institution parlementaire favorisent l'action des services ministériels, les projets de loi d'initiative gouvernementale l'emportent sur les propositions de loi d'initiative parlementaire. La Constitution de 1958, élargissant le domaine réglementaire, favorise la législation des bureaux » (*Sociologie historique. Les Maîtres du Pouvoir*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 190 et 193-194). Voir également, Bruno Oppetit, *Droit et modernité*, *op. cit.*

*Annexe 1 : structure et organigramme de la direction des Beaux-Arts  
(1914-1942)  
Sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts (1914) <sup>456</sup>*

|                     | Divis. des servi. d'architecture. | Bureau bâtiments civils et palais nationaux. | Bur. M. historiques | Bur. liquid. dépenses et contentieux | Bur. contrôle travaux archi. | Division enseignement et travaux d'art | Bur. Travaux d'Art, musées expos. | Bur. enseign. et manuf. nationale | Bur. théâtres, conserv. palais et mobilier natio. |
|---------------------|-----------------------------------|--|---------------------|--------------------------------------|------------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| <i>Chef de div.</i> | Paul Léon                         |  |                     |                                      |                              | Valentino                              |                                   |                                   |   |
| <i>Chef de bur.</i> |                                   | Caux   | Perdreau            | Petot                                | Puthomme (c. général)        |  | Séguin                            | Caviole                           | D'Estournelle de Constant                         |
| <i>Sous-chef</i>    |                                   | Féron  | Bauthian            | Berger                               | Nardot, Vandal, Scié (c.)    |  | Moullé                            | Colombani                         | A. Coulon   |
| <i>divers</i>       |                                   |  |                     |                                      |                              |  |                                   |                                   | Crémona (contrôleur)                              |

456. M.-C. Genet-Delacroix, *Art et État sous la III<sup>e</sup> République...*, op. cit., p. 372-375. Voir également, *Répertoire général alphabétique du Droit français*, suppl. II, 1913, p. 606-625. Structure du sous-secrétariat en 1914 : Dalmier, député, sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts; Nepoy, sous-préfet, chef de cabinet; Richard de Burgue, chef adjoint; Arnaud, chef du secrétariat particulier.



*Direction des beaux-arts (1927)* <sup>457</sup>

|                       | <i>Direction</i><br><br>Paul Léon<br>(directeur) | <i>1<sup>er</sup> Bur. bat.</i><br><i>Civ. et</i><br><i>Palais</i><br><i>natio.</i> | <i>2<sup>e</sup> bur.</i><br><i>M. h.</i> | <i>3<sup>e</sup> bur.</i><br><i>Liquid.</i><br><i>dépenses et</i><br><i>contentieux</i> | <i>4<sup>e</sup> bur.</i><br><i>contrôle des</i><br><i>travaux</i><br><i>d'archi.</i> | <i>5<sup>e</sup> bur.</i><br><i>travaux</i><br><i>d'art,</i><br><i>Musées</i><br><i>expo.</i> | <i>6<sup>e</sup> bur.</i><br><i>enseigne-</i><br><i>ment</i><br><i>et manuf.</i><br><i>Natio.</i> | <i>7<sup>e</sup> bur.</i><br><i>théâtres,</i><br><i>conservat.</i><br><i>Palais et</i><br><i>Mobilier</i><br><i>natio.</i> | <i>Bur. du</i><br><i>perso et</i><br><i>compta.</i> |
|-----------------------|--|---|---|---|---|---|---|--|---|
| <i>Chef de bureau</i> | René Gadavé<br>(chef de bur. adjoint au dir.)    | Feron   | P. Verdier                                | Chabaud   | O. Puthomme<br>(cont. Géné.)  | O. Moullé   | Léon Lamblin  | René Gadavé<br>(comm du gvt)   | F. Gibon  |
| <i>Sous-chef</i>      |  | R. Perchet  | Siméon et Laurent                         | Crémona   | Scie et Pinardon<br>(contrôleurs)   | A. Poli   | Dufour  | Berteaux et Caillot  | Mortreux et Charmes                                 |
| <i>secrétaire</i>     | G. Lestel  |   |   |   |   |   |   | Saulière<br>(contrôleur)   |   |

457. *Id.*, p. p. 206. Également, *Annuaire du commerce*, partie administrative, Paris, Didot-Bottin, éd. 1927.

*Direction des services de l'Architecture (vers 1930)* <sup>458</sup>

| Bureaux<br>Fonctions      | <i>Bur. des M.b. et familles</i>  | <i>Bur. liquidation des<br/>dépenses</i>  | <i>Bur. contrôle travaux</i>   | <i>Bur. archives photo</i>                         | <i>Divers</i> |
|---------------------------|---|---|--|--|---------------|
| <i>Chef de<br/>bureau</i> | Chabaud   |   | M. Pinardon (cont.<br>général)   | M <sup>me</sup> Albin-Guillot<br>(chef de service) |               |
| <i>Sous-chef</i>          | Kunzmann<br>Lapeyre   | M. Cremona  | M. de Saint-Jean<br>(contrôleur)   |  |               |
| <i>Rédacteurs</i>         | M. Larcena<br>M <sup>me</sup> Wascat<br>M <sup>elle</sup> Mercier de Valanton<br>M <sup>elle</sup> Laurent  | M. Décieux  | M. Hémin (réviseur)<br>M. Fayard (réviseur)  |  |               |
| <i>Commis</i>             | M. Chebroux<br>M. Mercier<br>M. Maria (remplaçant)  | M <sup>elle</sup> Laussel   | Chretin (calculateur<br>principal)<br>M. Vayssaire<br>(calculateur principal)<br>M. Souchaire<br>(calculateur principal)<br>M. Poirier (calculateur) | M <sup>me</sup> Rouy-Berger                        |               |
| <i>Auxiliaires</i>        | M. Levaux (remplaçant)<br>M <sup>me</sup> Jouyaux (remplaçant)<br>M <sup>me</sup> Candillon (remplaçant)<br>M <sup>me</sup> Cauvet (remplaçant)<br>M <sup>elle</sup> Force ((remplaçant)<br>M <sup>elle</sup> Mirault (remplaçant)<br>M <sup>me</sup> Lunet (remplaçant)<br>M <sup>elle</sup> Saillant (remplaçant)<br>M. Mary (remplaçant)<br>M <sup>me</sup> Bouchot-Saupique<br>(remplaçant) | M. Lafargue<br>M <sup>me</sup> Albertini<br>M <sup>me</sup> de Bazouges<br>M <sup>me</sup> Chaumette<br>M. Le Quellec | M. Girard  | M <sup>me</sup> Troncin                            |               |
| <i>Dactylo</i>            | M <sup>elle</sup> Bourelier<br>M <sup>elle</sup> Bert<br>M <sup>elle</sup> Imbrult<br>M <sup>elle</sup> Cariolle  |   |  |  |               |
| <i>divers</i>             |   |   |  | M. Mas (opérateur<br>photo.)                       |               |

458. Tableau établi à partir des archives : AP 80/1/59. En 1932 le ministère de l'Instruction Publique devient le Ministère de l'Éducation Nationale. Suppression du sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts le 4 février 1934.

*Direction des services de l'Architecture (mars-septembre 1942)* <sup>459</sup>

|                                   | <i>Direction des serv. de l'Archi.</i> | <i>Bur. de l'Archi.</i>  | <i>Bur. bat. Civ. et palais natio.</i>                         | <i>Bur. M.h.</i>   | <i>Bur. liquid. dépenses</i>   | <i>Bur. contrôle travaux</i>  |
|-----------------------------------|--|--|--|--|--|---|
| Directeur                         | René Perchet                           |  |  |  |  |   |
| Chef                              |  | De Lestang   | Decieux  | Lapeyre  | Ramat  | Bartout (cont. général)   |
| Sous chefs                        |  | Barbot et Pontus   | Villenoisy   | Sorlin (M.h.) et Vallée (sites)  | Gaudon et Coumet   | Saint-Jean ; Hemin ; Douhet (contrôleur)                                  |
| Rédacteurs                        |  | Bocquet, M <sup>lle</sup> Barbarin, De Lettre, MM. Thomas et Sevin.                  | MM L'Esprit, Lamoulière et Dupouy ; M <sup>lle</sup> Rebouleau | Mercier-Valenton et Durantet ; M. Curtis, M <sup>lle</sup> Poitevin, M. Marquet, M. Lafargue | MM. Villedieu, Dubois, Adam.   |   |
| Commis                            |  | M. Vincent, M. Laussel ; M <sup>lle</sup> Lecourt, M <sup>me</sup> Lunet, M. Demaret | M. Lehau et M <sup>me</sup> Utudjinn                           | M <sup>elles</sup> . Levaux, Bert et M. Mirault  | MM. Mettetal, Chebroux, Laine, Mmes Grandry et Bonnet, M <sup>lle</sup> Nabarro, MM Porte, Mazoin, Lesoudier, Letessier, Boufrioua, Madiou, M. Loiseau et M <sup>me</sup> Levy |   |
| Dactylo                           |  | M <sup>lle</sup> Tourneric   | Melle Gross  | M <sup>lle</sup> Juyot   | M <sup>lle</sup> Steing et Mme Bastien   |   |
| Auxiliaires                       |  | M <sup>elles</sup> Thibaut, Morin et Bahuet  | M. Michel, M. Rayna.   | M <sup>elles</sup> . Bosc et Théau, M <sup>mes</sup> Chomette, Rochelle et Rinder            | M <sup>lle</sup> Cattoire, M. Mandavit, M. Laporte, M <sup>lle</sup> Feyfant   |   |
| Inspecteurs (services extérieurs) |  | Paul Verdier, Lestel, Planchenault, Dupont, Jardot, Mathey, Auzas                    |  |  |  |   |
| Gardien                           |  |  |  | M. Sardat  | M. Van den Bosch   |   |
| Divers                            |  |  |  |  |  | MM. Cosse, Fayard, Andriot, Arnaud, Vayssaire, Chretien, Brun (réviseurs) |

459. Structure reconstituée à partir de AP, 80/1.7. Pour un état de la Direction des services d'Architecture en septembre 1944, voir également AP, 80/1/7/

## Annexe 2

Essai de reconstitution du processus de préparation du texte de la loi du 24 avril 1923 relative à la conservation des vestiges et souvenirs de guerre. La méthode consiste, à partir des documents originaux, à étudier les retouches successives subies par un extrait témoin (art. 5), au fil des projets. L'article 5 de l'avant-projet rédigé par Paul Verdier constitue le document de base. La version manuscrite du 10 avril 1920 (1) et la version dactylographiée de la même date (2), sont confrontées à une version corrigée, dont la date demeure inconnue mais dont l'auteur des corrections semble être Paul Léon (3). La nouvelle rédaction aboutie au projet dit « définitif » du 21 juillet 1920, dont le texte imprimé est lu en séance à la Chambre le 8 novembre 1920 (4).

### 1 – Version manuscrite de P. Verdier, article 5, 10 avril 1920 :

« Les vestiges et souvenirs <terrains ou immeubles> peuvent être également classés, et dans les conditions prévus à l'article précédent, pour une durée limitée. Les classement temporaires sont prononcés dans les formes prescrites à l'article précédent <3>, par arrêté ou décret en Conseil d'État suivant qu'il y a ou non consentement du propriétaire. L'arrêté ou le décret détermine <les conditions> et la durée du classement. \*<Le classement temporaire peut donner lieu au paiement d'une indemnité. L'application de la servitude temporaire de classement à un terrain ou immeuble appartenant à un particulier peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice causé.> À l'expiration de la durée fixée, les vestiges sont souvent sont déclassés de plein droit, sauf au ministre des B.[-eaux] A.[-rts] à provoquer leur maintien sur la liste des Mon.[-uments] Hist.[-oriques], soit à titre définitif, soit à titre temporaire, dans les conditions prévues ci-dessus à l'art. 3 ou au paragraphe précédent. »<sup>460</sup>

### 2 – Version dactylographiée :

« Les terrains ou immeubles peuvent être également classés pour une durée limitée. Les classement temporaires sont prononcés dans

460. AP, 80/3/36, v. fol. 90 [Note du 10 avril 1920.] Doc. manuscrit, les passages barrés le sont dans le texte et les crochets pointus indiquent les rajouts de Verdier à son propre texte.

les formes prescrites à l'article 3, par arrêté ou décret en Conseil d'État suivant qu'il y a ou non consentement du propriétaire. L'arrêté ou le décret détermine les conditions et la durée du classement. L'application de la servitude temporaire de classement à un terrain ou immeuble appartenant à un particulier peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice causé. A l'expiration de la durée fixée, les vestiges <et souvenirs> souvent sont déclassés de plein droit, sauf au ministre des Beaux-Arts à provoquer leur maintien sur la liste des Monuments Historiques, soit à titre définitif, soit à titre temporaire, dans les conditions prévues à l'art. 3 ou au paragraphe précédent. »<sup>461</sup>

3 – *Version corrigée sans date, dont P. Léon est l'auteur probable. L'article 5 a été modifié en un article 5 et 5<sup>bis</sup> :*

« Rédaction proposée : “ ---. Les classements temporaires sont prononcés dans la même forme que les classements définitifs. L'arrêté ou le décret en Conseil d'État prononçant le classement temporaire en détermine les conditions et la durée ---.” Art 5 bis à créer : « Les départements et les communes auront, comme l'État, la faculté de ~~se rendre acquéreurs des immeubles classés~~ <'acquérir><sup>462</sup> », dans les conditions prévues à l'article 46 du paragraphe 6 de la loi du 17 avril 1919, les immeubles classés ou en instance de classement. Des subventions inscrites au budget du ministère des Beaux-Arts pourront être accordées par le ministre aux départements et communes qui deviendront propriétaires d'immeubles classés. »<sup>463</sup>

4 – *Texte définitif imprimé, envoyé en lecture à la Chambre (8 nov. 1920) :*

« art. 5. Les ~~terrains ou~~<sup>464</sup> immeubles peuvent être également classés pour une durée limitée. Les classement temporaires sont prononcés ~~<dans les formes prescrites à l'article 3>~~<sup>465</sup>, par arrêté ou décret en Conseil d'État suivant qu'il y a ou non consentement du propriétaire. L'arrêté ou le décret <prononçant le classement temporaire en<sup>466</sup>> détermine les conditions et la durée <du classe-

461. *Idem*, v. fol. 91. Doc. manuscrit, les passages entre crochets pointus sont rajoutés au texte manuscrit de Verdier.

462. Rajout simple, de la même main.

463. *Idem*, v. fol. 93. Doc. manuscrit, passage barré dans le texte.

464. Passage supprimé de la version Verdier.

465. *Idem*.

466. Passage rajouté à la version P. Léon présumée.

ment<sup>467</sup>>. L'application de la servitude temporaire de classement à un ~~terrain ou~~<sup>468</sup> immeuble appartenant à un particulier peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice causé. A l'expiration de la durée fixée, les vestiges ou souvenirs ~~souvent~~<sup>469</sup> sont déclassés de plein droit, sauf au Ministre des Beaux-Arts à provoquer leur maintien sur la liste des Monuments Historiques, soit à titre définitif, soit à titre temporaire, dans les conditions prévues à l'art. 3 ou au paragraphe précédent <du précédent article<sup>470</sup>>. Art. 6. Les départements et les communes ont, comme l'État, la faculté d'acquérir, conformément aux dispositions de l'article 46 du paragraphe 6 de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre, les immeubles classés ou en instance de classement. Des subventions inscrites au budget du ministère des Beaux-Arts pourront être allouées par le ministre aux départements et communes qui se rendront propriétaires d'immeubles classés ou en instance de classement.<sup>471</sup> »<sup>472</sup>

---

467. Passage supprimé de la version Verdier.

468. *Idem.*

469. *Idem.*

470. Rajout non identifiable aux versions Verdier et Léon.

471. L'article 6 est la reprise quasi intégrale de la version 5 bis de P. Léon présumée.

472. AP, 80//3/36, v. fol. 84. Version dactylographiée du texte définitif proposé par les Beaux-Arts.