

N° 449328

Ministre de la culture c/. Sté Gurdebeke et SCI du Marquet

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 9 février 2022

Décision du 7 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Ainsi que l'a théorisé Pierre Nora¹, les lieux de mémoire résultent d'un « *jeu de la mémoire et de l'histoire, une interaction des deux facteurs qui aboutit à leur surdétermination réciproque* ». Dans cette interaction, la « *volonté de mémoire* » peut parfois entrer en dissonance avec l'authenticité historique, comme l'illustre la tranchée des baïonnettes à Verdun. La présente affaire en fournit une autre illustration.

Située sur le territoire de la commune de Moulin-sous-Touvent dans le département de l'Oise, la « Butte des Zouaves » est un monticule de terre d'environ 2,5 mètres de haut et d'une surface de 20 mètres carrés, vestige de la guerre des tranchées.

Elle a été inscrite à l'inventaire des monuments historiques par arrêté préfectoral du 2 avril 2002. Comme vous le savez, cette décision s'applique aux immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation (art. L. 621-25 du code du patrimoine).

Selon la description figurant encore aujourd'hui sur la base de données « Mérimée » qui recense l'ensemble des immeubles classés ou inscrits, c'est à l'emplacement de la butte qu'« *une compagnie entière de Zouaves fut ensevelie par l'explosion d'une mine allemande en décembre 1914. Six otages y furent fusillés par les nazis en 1942.* » Deux stèles apposées sur les lieux témoignent de ces événements.

¹ « Entre mémoire et histoire », in Les Lieux de mémoire, 1984.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le terrain, qui appartenait à une exploitation agricole, a été cédé en 2010 à la SCI du Marquet. Son gérant est aussi celui de la société Gurdebeke, qui exploite à proximité immédiate un centre de stockage de déchets ménagers.

Les sujétions propres au régime d'inscription bridant le développement du site industriel, la SCI du Marquet a sollicité du préfet de région, en 2014, la radiation de l'inscription au titre des monuments historiques (nouvelle dénomination de l'inventaire depuis 2005) puis demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler la décision implicite de rejet résultant du silence observé par le préfet. Pour justifier sa demande, la société a produit divers archives et travaux d'historiens locaux remettant en cause l'authenticité historique du lieu, en ce qu'aucune preuve ne permettait d'attester de la disparition d'une compagnie de zouaves sur cette zone et, d'autre part, que l'exécution des six otages avait eu lieu quelques centaines de mètres plus loin dans un ancien bois aujourd'hui disparu.

Le tribunal a fait droit à la requête par un jugement du 14 mars 2017 en enjoignant au préfet de statuer à nouveau sur la demande de la société. Par une décision expresse du 11 juillet 2017, le préfet a rejeté la demande de radiation, en faisant valoir la valeur de la butte des zouaves à la fois comme vestige d'un réseau dense de tranchées et de la guerre des mines ayant sévi dans le secteur, et comme lieu de mémoire pour les anciens combattants zouaves comme pour le souvenir des otages exécutés par l'armée allemande à proximité.

Par un jugement du 31 décembre 2019, le tribunal administratif d'Amiens a annulé cette décision et la cour administrative d'appel de Douai a confirmé ce jugement par un arrêt en date du 1^{er} décembre 2020, contre lequel le ministre de la culture se pourvoit régulièrement en cassation.

Vous n'aurez pas à vous prononcer, comme juge de cassation, sur cet intéressant débat mémoriel. C'est en effet un vice de procédure que la cour administrative d'appel de Douai a retenu pour confirmer le jugement du tribunal administratif, tiré de ce que le préfet s'était à tort abstenu de saisir au préalable la **commission régionale du patrimoine et de l'architecture** et de ce que cette irrégularité avait exercé une influence sur le sens de sa décision.

Ce pourvoi vous fournit donc l'occasion de trancher la question de savoir si l'avis de cette commission est obligatoire lorsque le préfet rejette une demande tendant à la radiation de l'inscription au titre des monuments historiques.

1. Prises pour l'application de la loi du 31 décembre 1913, les dispositions régissant la procédure d'inscription des immeubles trouvent leur origine dans le décret du 18 mars 1924².

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Aux termes de l'actuel article R. 621-54 du code du patrimoine : « *L'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques est prononcée par arrêté du préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture réunie en formation plénière. (...)* ». Selon l'article R. 621-56 du même code : « *Le préfet de région recueille l'avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture ou de sa délégation permanente sur les demandes dont il est saisi, après avoir vérifié le caractère complet du dossier, et sur les propositions d'inscription dont il prend l'initiative. S'il prend une décision de rejet, le préfet de région en informe le demandeur* ».

Il résulte donc de ces dispositions que le préfet est tenu de saisir la CRPA des demandes d'inscription dont il est saisi, quel que soit le sens de sa décision.

La procédure de radiation, elle, n'a été consacrée que tardivement au niveau réglementaire. Auparavant, une simple circulaire ministérielle en date du 15 juin 2001³ avait invité les préfets à abroger les inscriptions « *devenues inutiles lorsque les édifices considérés ont été entièrement ou en majeure partie détruits, soit par faits de guerre, soit à la suite de démolitions légalement autorisées* » en justifiant cette faculté par le « *principe de parallélisme des formes* ».

L'article 40 du décret du 30 mars 2007⁴, désormais codifié à l'article R. 621-59 du code du patrimoine, définit la procédure de radiation en symétrique à l'inscription : « *La radiation de l'inscription d'un immeuble est prononcée et notifiée selon la même procédure et dans les mêmes formes que l'inscription.* »

De prime abord, cette rédaction pourrait vous inciter, comme l'a fait la cour, à transposer l'ensemble des règles propres à l'inscription et par conséquent à imposer la saisine de la CRPA, y compris lorsque le préfet décide de rejeter la demande de radiation dont il a été saisi.

Il nous semble néanmoins que vous devrez faire droit au moyen d'erreur de droit invoqué par le pourvoi et censurer la lecture retenue par l'arrêt attaqué.

² Décret du 18 mars 1924 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

³ Circulaire n° 2001/015 du 15 juin 2001 relative la procédure de radiation de l'inventaire supplémentaire des monuments historiques pour des édifices entièrement ou en majeure partie détruits

⁴ Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La radiation s'analyse comme la décision d'abrogation de la décision d'inscription. Or vous jugez de manière générale que le refus d'engager la procédure d'abrogation d'un acte réglementaire adopté après consultation préalable obligatoire d'un organisme n'implique pas une nouvelle consultation de cet organisme (CE 23 décembre 2014, *Commune de Fournels et commune de Janvry*, n° 375639, 375828, aux Tables).

La circonstance que l'inscription au titre des monuments historiques ne constitue pas une décision réglementaire mais une décision d'espèce, à l'instar des déclarations d'utilité publique (cf. CE 7 février 1992, n° 118488, *Min. c/ SCI du Vieux Château* et autres, aux Tables) paraît sur ce point sans incidence. Ainsi, vous retenez la même solution au sujet du classement des monuments naturels et des sites : par une décision *M. de M...* du 24 avril 2013 (n° 350924), vous jugez que les dispositions de l'article L. 341-13 du code de l'environnement qui imposent, en cas de déclassement, l'avis de la commission supérieure des sites, ne s'appliquent pas dans l'hypothèse où l'autorité administrative refuse d'engager une procédure de déclassement.

On relèvera d'ailleurs que ces décisions ne réservent pas même l'hypothèse d'un changement de circonstances de fait ou de droit qui rendrait caduque la consultation effectuée lors de l'inscription et nous paraissent donc devoir être lues comme excluant de manière radicale l'obligation de consultation préalable à une abrogation.

Dès lors, seules des dispositions expresses prescrivant la consultation dans un tel cas de figure justifieraient qu'il soit dérogé ce principe.

Or nous ne voyons pas comment tirer de l'article R. 621-59 définissant la procédure de radiation l'existence d'une telle dérogation. Ces dispositions ne commandent pas une transposition « en bloc » de l'ensemble des règles définies en matière d'inscription. Elles ne régissent que les décisions (positives) de radiation, sans rien dire des décisions de rejet des demandes de radiation.

En défense, les sociétés soulignent que cette interprétation conduit à une asymétrie des règles de saisine de la CRPA, selon que le préfet est saisi, par un tiers, d'une demande d'inscription ou de radiation.

Néanmoins cette situation ne nous paraît pas en contradiction avec le rôle de la commission dont l'objet n'est pas de constituer une garantie dans la défense des droits des propriétaires des immeubles concernés mais de protéger des éléments de patrimoine dignes d'intérêt. Cet objectif justifie que la commission soit saisie de l'ensemble des demandes d'inscription pour se prononcer sur leur opportunité. Une fois l'immeuble inscrit, les impératifs de protection du patrimoine ne justifient pas, lorsque le préfet est saisi d'une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

demande de radiation, que la commission soit systématiquement saisie pour statuer à nouveau.

En revanche, les dispositions réglementaires ne nous paraissent pas faire obstacle à ce que, sur une base volontaire, la commission soit régulièrement consultée à l'initiative du préfet, lorsque ce dernier estime utile de disposer de nouveaux éclairages. La présente affaire en fournit une bonne illustration puisqu'une partie au moins des motifs retenus par la commission dans son avis de 2002 étaient remis en cause par le propriétaire sur la base de travaux d'historiens.

En l'espèce, le préfet a recueilli l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Les missions des CRPS ont été reprises par les CPRA instituées par la loi du 7 juillet relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ; l'article 113 de cette loi précise que les avis qu'elles ont rendus entre le 1^{er} janvier 2006 et la date de publication de la loi tiennent lieu des avis des CRPA. L'avis de la CRPS a été rendu le 15 octobre 2015 et valait donc avis de la CRPA lorsque le préfet a pris la décision de rejet attaquée – mais à titre facultatif seulement.

En regardant cette consultation comme une formalité obligatoire, la cour a commis une erreur de droit qui justifie l'annulation de l'arrêt.

2. Si vous ne nous suivez pas, nous pensons que vous devrez en tout état de cause censurer les motifs de l'arrêt par lesquels la cour a estimé, dans un second temps, que l'avis rendu en 2015 ne pouvait tenir lieu de consultation régulière du CRPA.

La cour a estimé que cette consultation aurait dû être réitérée compte tenu des motifs du jugement en date du 14 mars 2017 par lequel le tribunal administratif d'Amiens, pour annuler la décision implicite de rejet de la demande initiale de radiation, avait constaté le défaut de preuves quant au sort de la compagnie de zouaves et l'absence d'exécutions d'otages sur les lieux au cours de la seconde guerre mondiale, tout en précisant que le préfet était « susceptible de retenir d'autres motifs que ceux susmentionnés pour justifier le maintien de l'inscription ».

Selon la cour, ces motifs constituaient des « *circonstances de droit* » nouvelles qui imposaient une nouvelle consultation.

Mais nous ne voyons pas en quoi cette prise de position du tribunal, si elle liait le préfet quant au contenu de la décision à prendre en réponse à l'injonction, rendaient caduque l'avis rendu en 2015 par lequel la commission s'était précisément prononcée sur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'argumentaire du propriétaire de la parcelle en énonçant les motifs justifiant le maintien de l'inscription

*

Si vous décidiez de régler l'affaire au fond, nous n'aurions guère d'hésitation à vous proposer, dans le cadre du contrôle normal que vous portez sur l'existence d'un intérêt historique suffisant pour justifier l'inscription d'un immeuble (CE 8 juillet 2009, *M. Valette et autres*, n°308778, aux Tables), de confirmer la décision de rejet opposée par le préfet, compte tenu, d'une part, de la valeur de vestige du site, témoignant parmi des terrains désormais totalement nivelés, d'un sol dévasté il y a cent ans et, d'autre part, de sa consécration progressive, dont attestent les stèles commémoratives et plusieurs manifestations organisées sur place, comme lieu de mémoire des deux conflits mondiaux.

Mais vous pourrez préférer renvoyer l'affaire à la cour pour la laisser se prononcer sur le bien-fondé de cette décision.

PCMNC à l'annulation des articles 1^{er} et 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai, au renvoi de l'affaire à la cour dans cette mesure et au rejet des conclusions présentées par les sociétés Marquet et Gurdebeke au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.