

# Du domaine royal au domaine national : la République est-elle chez elle à Saint-Cloud ?

Communication aux Journées juridiques du patrimoine, 13 septembre 2012

Le titre de cette intervention fait référence, chacun l'aura compris, aux récentes polémiques suscitées, d'une part par le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Cloud, d'autre part par le projet de cession par l'État de l'ancienne caserne Sully. Ces deux dossiers renvoient à des notions complexes, que sont notamment :

- la notion historique de « domaine national »
- les notions juridiques de protection au titre des monuments historiques et de protection au titre des sites
- la situation des biens de l'État au regard des règlements d'urbanisme adoptés par des collectivités territoriales, dans une République décentralisée
- le réajustement du patrimoine immobilier de l'État, dans un contexte contraint par une situation financière difficile, au regard des enjeux culturels et patrimoniaux.

## 1. La notion de domaine national

La notion de domaine national est aujourd'hui purement historique, et ne correspond plus à aucune réalité juridique. Le domaine national, d'abord appelé « palais national », est un domaine issu de la liste civile impériale, après sa liquidation à la chute du Second Empire, et conservé par l'État. Une partie de ces domaines prestigieux, correspondant aux anciens « grands parcs » ou « parcs de chasse », est alors confiée à l'administration des eaux et forêts, et aujourd'hui gérée par l'ONF. L'autre va intégrer le régime des « bâtiments civils et palais nationaux », service comprenant ses propres architectes en chef, chargés de la conservation de ces biens de l'État. La disparition du régime et du service des « BCPN », à partir des années 1960, met fin à ce statut juridique particulier. Les mots « domaine national », ou « palais national », ne sont plus alors que des désignations, d'ailleurs parfois sujettes à caution. Ainsi, le ministère de la culture, se trouvant chargé des parties ouvertes au public de ces domaines, comme musées ou comme monuments historiques, tend parfois à réserver cette appellation aux seules parties placées sous sa main, en excluant de fait les parties confiées, au fil du temps, à d'autres départements ministériels, notamment au ministère de la guerre, puis de la défense.

Depuis lors, le ministère de la culture a engagé de grandes campagnes de protection au titre des monuments historiques des domaines nationaux. Les domaines de Rambouillet, de Marly, de Villers-Cotterêts, de Compiègne, de Pau, etc, ont ainsi fait l'objet de nouveaux arrêtés de classement, intégrant, outre la quasi-totalité des parties affectées au ministère de la culture ou à ses établissements publics, les éléments dont les administrations affectataires ont accepté le classement, voire quelques éléments devenus propriété privée. À Saint-Cloud, ce sont deux arrêtés de 1994 qui ont classé l'essentiel du domaine national, et ils ont, par exemple, inclus le mémorial de l'escadrille Lafayette, dont l'emprise avait été cédée par l'État à une fondation américaine pour construire un monument accueillant les sépultures des pilotes d'outre-Atlantique mort pendant la Première Guerre mondiale.

Par ailleurs, au cours de ces mêmes années 1990, il a été reconnu que ces domaines appartenant à l'État étaient, pour les parties ouvertes au public, mis à la disposition du public ou utilisés par un service public, et spécialement aménagés à cet effet. Ils présentaient donc les critères caractérisant, selon la jurisprudence du Conseil d'État (depuis reprise à l'article L.2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques), la notion de domaine public, inaliénable et imprescriptible –

sauf décision expresse de déclassement du domaine public. Les parties affectées à l'ONF relèvent quant à elles, par détermination de la loi, du domaine privé de l'État, mais bénéficient d'un régime de protection assez fort – qui n'empêche pas, on le sait, des échanges ou cessions ponctuels.

Cette double protection, au titre des monuments historiques et au titre de l'appartenance au domaine public, n'est donc pas liée au statut d'ancien domaine national, mais à une décision ministérielle d'une part (le classement), ou à l'usage fait de ces biens d'autre part (la domanialité publique). Il en résulte d'une part que certaines parties des domaines nationaux, affectées à d'autres ministères que la culture, ou transférées à des établissements publics (la SCNF, RFF) n'ont pu, faute d'accord, être classées ; d'autre part, que certaines autres, considérées comme appartenant au domaine public de l'État car utilisées par un service public, ont pu, après cessation de cette utilisation, faire l'objet d'une décision de déclassement du domaine public, rendant leur aliénation possible.

On le voit, la qualité de « domaine national » ne constitue donc pas une protection juridique, interdisant toute aliénation par l'État.

## **2. La protection juridique au titre des sites et des monuments historiques.**

Le domaine national de Saint-Cloud bénéficie, on le sait, d'une double protection juridique : il est un site classé au titre de la loi du 2 mai 1930 (aujourd'hui intégrée dans le code de l'environnement), par arrêté du 3 mars 1923 ; il est également un monument historique classé, par arrêtés des 9 novembre et 8 décembre 1994. Il en résulte, pour les parties concernées par ces protections (ce qui inclut toute la partie du domaine affectée au ministère de la culture et à ses établissements publics : Centre des monuments nationaux et Sèvres – Cité de la céramique) qu'aucun travail ne peut être engagé sans une double autorisation, délivrée au titre de ces deux législations. Les objectifs de ces deux protections différant légèrement, il en résulte un contrôle très fort sur les travaux effectués dans ces emprises.

Cependant, comme indiqué ci-dessus, certaines emprises de l'ancien domaine, affectées à d'autres administrations ou établissements publics, comme la caserne Sully, les terrains de l'école américaine et du lycée professionnel établis au nord du domaine, dont ils sont séparés par l'autoroute, ou les emprises des deux voies de chemin de fer et des axes routiers traversant le domaine depuis le XIX<sup>e</sup> siècle ou la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ne sont pas classées au titre des monuments historiques, en général faute d'accord, en 1994, de l'administration responsable.

## **3. Domaines de l'État et documents d'urbanisme**

Les documents d'urbanisme, au nombre desquels figure le PLU (plan local d'urbanisme), succédant au POS (plan d'occupation des sols), sont adoptés par les communes (ou par les établissements publics de coopération intercommunale, lorsque la compétence leur a été transférée). Cette élaboration s'effectue bien entendu en concertation avec les services de l'État, mais l'organisation décentralisée de la République, affirmée désormais par la Constitution, a confié la charge de l'élaboration des PLU aux maires.

Par ailleurs, aux termes de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, le PLU doit désormais couvrir tout le territoire de la commune, quels que soient les propriétaires, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Il est donc normal que le domaine de Saint-Cloud soit « couvert » par les PLU des communes sur le territoire desquelles il se situe, principalement Saint-Cloud et Marnes-la-Coquette. Des associations, dont il convient de saluer la vigilance au service du patrimoine, se sont émues de certaines indications contenues dans le projet de PLU approuvé par le conseil municipal de Saint-Cloud à la

fin de l'année 2011, notamment en ce qu'il prévoyait la possibilité de construire à l'intérieur du domaine, et celle de créer une aire d'accueil pour les gens du voyage dans le parc. Suite à la consultation des personnes publiques concernées, et notamment du Centre des monuments nationaux, gestionnaire du domaine pour le compte de l'État, la possibilité d'implantation d'une aire d'accueil pour les gens du voyage a été retirée, et l'inscription de parties du domaine en zone UL n'autorise les constructions nouvelles que dans la limite strictement nécessaire à l'entretien et au renouvellement des installations existantes de loisirs ou à la qualité de la voirie, à l'exclusion de tout autre projet.

Au demeurant, toutes les parties gérées par le CMN du domaine national, classées au double titre des sites et des monuments historiques, comme il a été rappelé, n'auraient pu, quelle que soit la nature de leur zonage au PLU, faire l'objet de la moindre construction sans autorisation de l'établissement public gestionnaire d'une part, des services de l'État à ces deux titres d'autre part.

#### **4. La caserne Sully**

L'ensemble dénommé « caserne Sully » comprend plusieurs bâtiments. Le plus grand, appelé « bâtiment Charles X », a été construit à l'initiative de ce roi, vers entre 1825 et 1827, pour abriter ses gardes (plus tard, Napoléon III fera construire, dans la partie du domaine dite « parc de Villeuneuve », le pavillon des Cent-Gardes, pour abriter sa propre garde du corps). Dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, un bâtiment est construit à proximité ; un troisième est construit par l'occupant allemand, pendant la Deuxième Guerre mondiale.

À sa construction, le bâtiment Charles X se situe pleinement dans le domaine royal (il en sera distrait en 1834, par ordonnance royale, pour être remis au « département de la Guerre ») : il est bâti le long de l'avenue du Palais, avenue plantée qui conduit de la première grille, en contrebas, à la grille d'honneur, et dont l'emprise a été utilisée dans les années 1930 pour implanter l'autoroute, jusqu'à son entrée dans le tunnel.

Toutefois, la caserne Sully n'est pas concernée par le classement au titre des monuments historiques de 1994, le ministère de la défense, alors affectataire, ayant refusé la protection proposée, au même titre que celle du reste du domaine, par la Commission supérieure des monuments historiques.

C'est pourquoi, son administration affectataire n'en ayant plus l'usage, la caserne Sully a été remise à France domaine, en vue de son aliénation. Deux projets ont alors été envisagés : l'un, porté par le département des Hauts-de-Seine, consistant en l'installation des archives départementales dans le bâtiment Charles X ; l'autre prévoyant l'implantation de logements, voire d'activités tertiaires, dans l'autre partie de la parcelle, avec éventuellement démolition et remplacement par des constructions neuves des bâtiments du Second Empire et du XX<sup>e</sup> siècle.

L'attention de la ministre de la culture a été appelée sur ce dossier par plusieurs associations, inquiètes du projet de cession, assimilé à un « démembrement » du domaine national, et des hypothèses de réutilisation, de démolition ou de construction dans l'emprise de cette parcelle, surplombant le bas-parc et sous-jacente à la cour d'honneur du château disparu.

Le ministère de la culture est très conscient de l'intérêt patrimonial de cet ensemble, du moins en ce qui concerne le bâtiment Charles X, dont l'architecture très sobre, due aux ingénieurs militaires de la garde royale<sup>1</sup>, s'intègre parfaitement dans l'ensemble formé par les différents bâtiments (écuries

---

<sup>1</sup>Lors de cette intervention, M. Alexandre Gady, président de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, m'a signalé que des archives récemment consultées permettaient en fait d'attribuer le bâtiment Charles X à Eugène Dubreuil (1782-1862), architecte des bâtiments du roi de 1824 à 1848, ce qui renforce encore l'intérêt de cet édifice.

du Malaquais, garde-meuble) qui longent l'avenue du Palais, et par les bâtiments conservés de la cour d'honneur du palais disparu (pavillons de Valois et d'Artois, écuries basses). Les bâtiments ultérieurs eux-mêmes ne sont pas sans intérêt, surtout dans la mesure où ils ont été conçus, même sous l'Occupation, dans un souci d'intégration à l'ensemble monumental.

Cet intérêt architectural n'exclut toutefois pas la réutilisation de ces bâtiments par les archives des Hauts-de-Seine, ou sous forme de logements, notamment sociaux, dans un secteur qui peine à trouver les emprises nécessaires pour remplir les obligations fixées par la loi SRU.

Le ministère de la culture et de la communication étudiera de manière approfondie le devenir de la caserne Sully, pour s'assurer qu'aucun dommage ne sera occasionné aux éléments historiques intéressants, non plus qu'à l'ensemble patrimonial, déjà fortement altéré par les infrastructures routières, de ce secteur du domaine.

L'emprise de la caserne Sully demeure, quoi qu'il en soit, sous le contrôle de l'architecte des bâtiments de France, au titre des abords des bâtiments classés du domaine, et la commission régionale du patrimoine et des sites d'Ile-de-France pourrait être prochainement consultée sur une protection de tout ou partie de cet ensemble au titre des monuments historiques, les avis de la Commission supérieure des monuments historiques étant aujourd'hui trop anciens.

Il convient toutefois de rappeler que, depuis près de vingt ans, le ministère de la culture et de la communication et le Centre des monuments nationaux ont beaucoup investi dans la réaffirmation de l'unité du domaine national de Saint-Cloud, en actualisant ou en régularisant la situation des nombreux concessionnaires (Stade Français, société Bio-rad dans le parc de Villeneuve-l'Étang, concessions de restauration alimentaire), et en réintégrant dans son emprise le pavillon de Valois, principal élément subsistant du château disparu, le pavillon d'Artois et les bâtiments de l'ancienne école nationale de céramique de Sèvres, confiés depuis à l'établissement public Sèvres - Cité de la céramique. D'importants travaux ont été conduits pour la régénération végétale du parc, après la tempête de 1999, et pour la remise en état des réseaux hydrauliques anciens. Un programme conséquent de réfection des allées a enfin été engagé par le Centre des monuments nationaux.

Frantz Schœnstein  
Chef du bureau de la protection des monuments historiques  
(Ministère de la culture et de la communication,  
direction générale des patrimoines, service du patrimoine,  
sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés).

Légende des images jointes :

1. Plan schématique du domaine national de Saint-Cloud actuellement. La caserne Sully figure en rouge, en haut, à droite.
2. Plan du domaine de Saint-Cloud avant la construction de la caserne Sully. Son emplacement futur, dans le bas-parc, est marqué d'un C rouge.
3. Plan de la caserne Sully au Second Empire (archives du Génie ; remerciements à Mlle Séverine Drigeard). Le bâtiment Charles X et le bâtiment R sont déjà construits. La plupart des autres bâtiments repérés sur ce plan ont disparu aujourd'hui.

4. Délimitation de la caserne Sully aujourd'hui (vue aérienne). La caserne est délimitée en rouge, la partie du domaine national gérée par le Centre des monuments nationaux est délimitée en vert.
5. Vue aérienne du domaine national de Saint-Cloud. Au premier plan, la perspective et l'emprise du château disparu. En arrière-plan, la caserne Sully.
6. Vue aérienne du domaine national de Saint-Cloud. Au centre, l'emprise du château disparu et sa perspective. En dessous, à droite, le pavillon de Valois, la cour d'honneur et l'autoroute. En bas, la caserne Sully (bâtiment du Second Empire et bâtiment construit sous l'Occupation).
7. Vue de la façade sur la Seine du bâtiment Charles X.
8. Vue du bâtiment Charles X. A droite, l'amorce du bâtiment construit sous l'Occupation.