

PRÉFACE

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à Aix-Marseille Université

Le législateur a adopté le 7 juillet 2016 une loi portant sur la liberté de la création, l'architecture et le patrimoine. Comme pour d'autres lois, des questions se posent : était-il indispensable d'adopter cette loi ? Est-elle utile dans les domaines qu'elle régit ? Répondra-t-elle aux attentes des artistes, créateurs, organisateurs de manifestations culturelles, protecteurs du patrimoine ... et du public ?

La loi peut susciter deux réactions opposées immédiates. La première consiste à dire : « encore une loi ». Nous savons que notre législateur – représenté autant par le gouvernement, premier auteur des textes, que par le Parlement – met une ardeur particulière à adopter des lois dans tous les domaines. Le nombre de normes législatives, auxquelles il faut ajouter une multitude de normes réglementaires, ne cesse de croître d'année en année, cette inflation est immédiatement visible dans le grossissement des codes. Le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, d'autres institutions, ont dénoncé depuis des années ce phénomène, sans que d'ailleurs les critiques émises produisent le moindre effet.

Le domaine de la culture, pris au sens large du terme, ne fait pas exception, les lois en la matière sont extrêmement nombreuses, mais cela est moins apparent que dans d'autres domaines car il n'existe (évidemment) pas de « code de la culture » et, en dehors du code du patrimoine, qui présente une certaine cohérence, les dispositions relatives à la culture sont dispersées dans plusieurs codes.

De plus cette loi est, à l'instar de bien d'autres, une loi « fourre-tout » : les pouvoirs publics donnent l'impression de mettre dans une loi, lorsqu'ils peuvent enfin la faire adopter, toute une série de dispositions qui étaient en gestation depuis des mois ou des années, et que l'on se hâte d'insérer dans la loi sans tenir compte de la cohérence de l'ensemble. L'on chercherait vainement dans la loi CAP une unité, la notion de culture supposée être le lien entre toutes étant discutable sur nombre de points traités par la loi. Si le gouvernement est le premier « responsable », le Parlement tient son rôle dans cette inflation et ce manque de cohérence. Le passage d'un projet de loi (ce serait la même chose pour une proposition de loi) au Parlement se traduit inmanquablement par une augmentation plus que significative du nombre d'articles, députés et sénateurs ne manquant pas d'apporter des modifications par le dépôt de multiples amendements.

Une autre interprétation de la loi est possible. « Enfin une loi sur la création artistique », diront d'autres. Car cette loi était attendue depuis longtemps. Le domaine du patrimoine a déjà fait l'objet d'un certain nombre de dispositions normatives, dont des lois, ne devait-il pas en être de même pour la création artistique ? Celle-ci n'était-elle pas, sur le plan législatif, normatif plus généralement, le « parent pauvre » de la culture, alors qu'elle occupe incontestablement une place importante dans nos sociétés ?

Quatre facteurs expliquent et éclairent, sans en justifier nécessairement toutes les dispositions, l'adoption de la loi en question. Le premier, à la fois chronologiquement et presque ontologiquement pourrait-on dire, est le rôle joué par l'Etat en matière culturelle depuis des siècles. La légitimité de l'intervention de la puissance publique dans le domaine culturel est sans doute un trait de notre pays : dans d'autres la légitimité de l'intervention culturelle est du côté des personnes privées, l'Etat comme les collectivités locales n'interviennent qu'accessoirement. Cette tradition interventionniste remonte loin dans l'histoire, des noms de monarques viennent spontanément à l'esprit, la République a pris (avec un certain retard) la suite de la monarchie. « France mère (...) des arts », cela demeure d'actualité. Il n'est donc pas étonnant, de ce point de vue, que nous ayons une loi portant sur la création artistique, l'architecture et le patrimoine ayant déjà fait l'objet de dispositions normatives.

Cette intervention de l'Etat s'est traduit notamment par ce qui est appelé aujourd'hui « droit à la culture ». Cette formule, tirée du Préambule de 1946, n'est pas celle du Préambule lui-même. Il est intéressant de voir l'interprétation qui a été donnée du 13^{ème} alinéa dudit Préambule et qui constitue une dérive, même si elle est bienvenue.

Car, d'une part, le constituant n'était aucunement préoccupé par la culture, le terme a été ajouté au dernier moment et sans débat ; d'autre part, ce n'est pas un « droit à la culture » qui est inscrit dans ce texte, mais un droit d'accès à la culture, dont il n'est nullement part dit en quoi elle pourrait consister, la préoccupation majeure du constituant, dans ce texte, étant l'éducation. Mais on a fait d'une affirmation dont la portée était limitée un principe à portée générale, la dimension politique de la formule étant sans aucune mesure avec sa dimension juridique.

Un deuxième facteur est représenté par les transformations technologiques rapides et importantes qui se sont produites. Les transformations technologiques ne se limitent pas au domaine de la communication, qui devient d'ailleurs un champ perméable à toutes sortes d'autres domaines, elles affectent également tout le champ de la création artistique, dont elle devient un facteur de renouvellement. Mais du coup d'anciennes notions juridiques se trouvent bousculées, les droits d'auteur se trouvent questionnés. Cela vaut pour le traditionnel droit moral de l'auteur mais plus encore, concrètement, pour les droits voisins, et le captage de sons et d'images soulève de difficiles questions juridiques.

Un troisième facteur est constitué par la transformation générale des sociétés, de la nôtre qui y participe. Si la société des loisirs n'est pas une possibilité pour tous, néanmoins l'enrichissement global de la société française depuis un siècle est un fait. Les conditions de travail comme de vie se sont améliorées pour beaucoup. De ce fait la demande de biens et services culturels a considérablement augmenté, cette demande profitant aussi bien au patrimoine, avec les « visites patrimoniales » qu'au spectacle vivant, dont le développement et la diversification sont tout à fait remarquables.

Un quatrième facteur est le développement de la décentralisation territoriale. Le plus important, de notre point de vue, n'est pas tant la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, la région – même si l'intervention de celle-ci dans le domaine culturel n'est pas négligeable – que l'investissement, dans tous les sens du terme, des collectivités territoriales dans le champ culturel. Pendant de longues années les élus communaux se sont désintéressés, pour la très

grande majorité d'entre eux, de la culture, quand ils ne contribuaient pas eux-mêmes à la destruction du patrimoine.

L'état d'esprit des élus locaux a changé, comme ont changé les pouvoirs et les moyens des collectivités locales. Ces élus se sont rendu compte que la culture n'était pas seulement une source de dépenses mais également de ressources, lorsqu'elle était notamment associée au tourisme. Le patrimoine est devenu un élément d'attraction touristique, donc de développement (parfois de maintien, le tourisme patrimonial ayant sauvé quelques petites communes qui, sans cela, auraient dé péri) de la commune. Le spectacle vivant, qui peut d'ailleurs facilement être associé au patrimoine, est venu renforcer cette attractivité. Les collectivités locales rivalisent entre elles (lorsqu'elles le peuvent, ce n'est pas le cas de toutes) pour réaliser des équipements culturels, l'émulation en faveur de ces derniers ayant remplacé l'ancienne « mode » de la création de piscines par les communes.

Ainsi se trouve consacrée législativement la liberté de création artistique. Mais au-delà de la question de l'opportunité de cette reconnaissance une autre question se pose, qui avait été examinée avant que la loi ne soit votée, mais qui acquiert de ce fait un intérêt renouvelé : la liberté de création artistique est-elle une liberté autonome, propre, ou bien n'est-elle qu'un aspect de la liberté d'expression ? Au-delà de la portée symbolique, sur laquelle l'accord se fait sans difficultés, il est possible de s'interroger sur les effets juridiques de la réponse. Le débat est sans doute plus théorique que pratique, mais il n'est pas sans incidences, et les auteurs ne partagent pas tous le même point de vue, ainsi que cela ressort des contributions qui suivent. Un point paraît cependant clair : la liberté de création artistique est une liberté à valeur législative, la liberté d'expression est un principe fondamental reconnu par les lois de la République, donc à valeur constitutionnelle.

Le texte adopté comporte des arrière-pensées, dont l'une au moins est assez claire, et bien que les dispositions concernées n'aient (évidemment) jamais été présentées comme telles. Il s'agit de la labellisation. Celle-ci paraît plutôt bienvenue dans son principe, anodine quant à ses effets : comment ne pas approuver ce procédé qui met en valeur un patrimoine, une action, une manifestation, sans que cela ait d'incidences financières (ou minimales) pour les finances publiques ? Mais les conditions de la labellisation en font un instrument de politique culturelle pour l'Etat. L'exemple des FRAC est le plus significatif : la labellisation est un moyen détourné d'éviter l'aliénation de biens du FRAC, possible (nonobstant les dénégations du ministère de la culture) dès lors que les biens acquis par un FRAC organisé sous une forme privée (association) entrent, non pas dans le domaine public (il ne peut y avoir d'automatisme) mais dans le domaine privé.

Une dimension essentielle de la culture, qui touche en même temps à la création et à la diffusion est celle de la formation artistique. La politique en matière d'enseignements musicaux et artistiques a longtemps été caractérisée par son incohérence. Les grands projets du début de la Cinquième République en matière d'enseignement de la musique ont été abandonnés rapidement. L'institution d'une filière culturelle au sein de la fonction publique territoriale a été extrêmement laborieuse, la réorganisation des établissements spécialisés dans l'enseignement de la musique l'a été tout autant. Et mieux vaut ne pas parler des enseignements artistiques à l'école : une loi a bien été adoptée en 1988, c'est une bonne loi (ce n'est pas toujours le cas), mais cette loi n'a jamais été appliquée ... Les dispositions de la loi de 2016 ne mettent pas un terme au problème général des établissements d'enseignement spécialisés de la musique, de la danse et de l'art dramatique, qu'il faudra bien un jour reprendre.

Quelles sont les principales idées que l'on trouve dans ce texte ? Une première idée est celle de protection, prise au sens large du terme. Cette protection est celle des personnes comme des biens. La protection des biens est une préoccupation déjà ancienne, qui se renouvelle et doit constamment être adaptée. Il faut protéger les biens contre les outrages du temps mais encore plus peut-être contre les atteintes que les hommes leur portent.

Parmi les nouveautés de la loi il y a cette protection de biens qui ne sont pas français. L'histoire comme l'actualité nous montrent que les hommes ne s'acharnent pas seulement contre leurs semblables mais également contre leurs productions artistiques, voulant faire disparaître jusqu'aux traces de cultures qui ne sont pas les leurs. Il n'est malheureusement pas possible à nos Etats démocratiques de tout empêcher, mais il est possible d'adopter des dispositions pour éviter la circulation illicite de biens culturels. C'est l'expression d'une prise de conscience de l'unité de la famille humaine.

La protection est également celle des personnes, c'est-à-dire des artistes, des créateurs. La protection des droits d'auteur est également ancienne, des dispositions ont été prises depuis longtemps. Mais, d'une part, les transformations technologiques, la dématérialisation en particulier, soulèvent de nouvelles interrogations. Les droits des uns s'opposent aux droits des autres. Les droits des auteurs ne sont pas ceux des producteurs, ce ne sont pas toujours ceux des spectateurs, et il faut arriver à concilier les droits de tous. Les droits des auteurs sont également aujourd'hui des droits sociaux. Les artistes et autres auteurs ont besoin comme les autres, parfois plus que d'autres catégories, d'une protection sociale, et cette protection est moins facile à mettre en place que pour d'autres catégories telles les salariés.

Une deuxième idée est celle de promotion. Il peut paraître un peu étrange d'employer le mot « promotion » pour la culture et l'art : le terme « promotion » fait commercial, on pense d'abord à ces promotions que font les enseignes commerciales, et nous sommes alors très loin de la culture. Cependant le législateur lui-même a employé le mot, et il faut donc dépasser les réticences que l'idée même de promotion peut soulever dans le domaine culturel. Ces réticences pourraient être accentuées par la tendance de notre époque à « promouvoir » à tout va, ce qui ne peut que susciter l'agacement.

Nous en sommes donc à devoir accepter de promouvoir des œuvres, des réalisations, pour les faire mieux connaître du public. Certains parleront de « marchandisation » de la culture, mais n'est-ce pas le cas depuis des années ? La « démocratisation » de la culture, sur le sens de laquelle d'ailleurs les auteurs sont loin d'être unanimes, n'implique-t-elle pas cette promotion ? Reste qu'il faut sans doute se mettre d'accord sur ce que peut être la promotion, sur ce qui est acceptable, voire souhaitable, et sur ce qui ne l'est pas. Et il reste de manière encore plus sûre qu'il ne peut y avoir de véritable culture sans un effort personnel, en espérant que la culture « prédigérée » que l'on sert incite un certain nombre de personnes à accéder à cette véritable culture.

Une troisième idée est celle de contractualisation. Celle-ci est tout autant à la mode que les précédentes, peut-être encore plus : il n'est plus aucun domaine dans lequel on ne contractualise sous des formes les plus diverses. La contractualisation suscite d'autant plus l'adhésion que son contenu est vague, et que l'on peut y mettre à peu près tout ce que l'on veut. Cela va du contrat

véritable à des pseudo-contrats, au simili-contractuel ou au para-contractuel, tout cela formant, comme on l'a dit il y a déjà bien des années, une véritable nébuleuse contractuelle.

La contractualisation se retrouve dans tous les champs de la culture, et son champ d'application est extrêmement vaste dans la mesure où elle concerne aussi bien les relations entre les personnes publiques et les personnes privées que les relations entre les personnes publiques. C'est cette seconde catégorie de contractualisation qui est aujourd'hui la plus intéressante à étudier car la première catégorie est classique, cela fait longtemps que les collectivités locales passent des accords plus ou moins formalisés avec des personnes privées, notamment des associations.

En revanche, la contractualisation entre les personnes publiques dans le domaine culturel est relativement récente, et l'ampleur qu'elle a prise est incontestablement une caractéristique de notre temps. Cette contractualisation s'applique en particulier aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle est devenue indispensable en raison des facteurs évoqués précédemment, notamment une demande sociale qui ne cesse de croître. Elle a été rendue possible par les développements de la décentralisation, les collectivités territoriales, principalement les communes et leurs groupements (on parle du « bloc communal »), les départements et les régions dans une moindre mesure, ayant désormais les moyens d'intervenir dans le domaine culturel et en ayant la volonté.

Au fond, ce flou dans la contractualisation dont on aurait tendance à dire dans un mauvais jeu de mots qu'il n'a rien d'artistique, arrange tout le monde, tout au moins tant qu'il n'y a pas de litige : la souplesse du procédé permet de faire tous les montages possibles, de faire coopérer des personnes privées et des personnes publiques, des personnes publiques entre elles. La culture se prête particulièrement à ce type de relations parce que les situations y sont toujours différentes les unes des autres, et que l'on peut adapter le procédé à chaque cas. Naturellement les ambiguïtés ne sont jamais absentes, et le désenchantement peut succéder à l'enthousiasme de départ. Mais c'est le lot de tous les procédés, de tous les échanges, de toutes les interventions, et l'ambivalence de l'action est préférable à l'inaction.